

RESEARCH OUTPUTS / RÉSULTATS DE RECHERCHE

Les règles de la nouvelle gouvernance économique européenne

De Streel, Alexandre

Published in:

Reflets et Perspectives de la Vie Economique

DOI:

[10.3917/rpve.522.0013](https://doi.org/10.3917/rpve.522.0013)

Publication date:

2013

Document Version

le PDF de l'éditeur

[Link to publication](#)

Citation for pulished version (HARVARD):

De Streel, A 2013, 'Les règles de la nouvelle gouvernance économique européenne', *Reflets et Perspectives de la Vie Economique*, VOL. LII, Numéro 2-3, p. 13-49. <https://doi.org/10.3917/rpve.522.0013>

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

LES RÈGLES DE LA NOUVELLE GOUVERNANCE ÉCONOMIQUE EUROPÉENNE

Alexandre de Streel

De Boeck Supérieur | *Reflets et perspectives de la vie économique*

2013/2 - Tome LII
pages 13 à 49

ISSN 0034-2971

Article disponible en ligne à l'adresse:

<http://www.cairn.info/revue-reflets-et-perspectives-de-la-vie-economique-2013-2-page-13.htm>

Pour citer cet article :

de Streel Alexandre, « Les règles de la nouvelle gouvernance économique européenne »,
Reflets et perspectives de la vie économique, 2013/2 Tome LII, p. 13-49. DOI : 10.3917/rpve.522.0013

Distribution électronique Cairn.info pour De Boeck Supérieur.

© De Boeck Supérieur. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

Les règles de la nouvelle gouvernance économique européenne

Alexandre de Streel¹

Résumé – Cet article étudie la réforme des piliers principaux de la gouvernance économique européenne suite à la crise de la zone euro et ses conséquences pour la politique budgétaire et économique en Belgique. L'article décrit le système de surveillance et correction des déséquilibres budgétaires mis en place par le Pacte de stabilité et de croissance réformé, le traité budgétaire et le two-pack. Il décrit le nouveau système de surveillance et correction des déséquilibres macroéconomiques mis en place par le six-pack. Et il décrit la coordination des politiques socio-économiques nationales renouvelée par la Stratégie Europe 2020 ainsi que par le pacte Euro plus et le pacte pour la croissance et l'emploi. Tout en reconnaissant l'ampleur des réformes entreprises, l'article conclut en montrant que ces réformes restent insuffisantes pour assurer la stabilité de la zone euro.

Mots clés : Union économique et monétaire, gouvernance économique, Pacte de stabilité et de croissance, traité sur la stabilité, la convergence et la coordination au sein de l'UEM, politique budgétaire

Codes JEL : E61, H61, H62, H70, H77

Abstract – This paper studies the reform of the main pillars of the EU economic governance following the euro-crisis and the consequences for the fiscal and economic policy in Belgium. The paper describes the surveillance and correction of fiscal imbalances set up by the amended Stability and Growth Pact, the Fiscal Compact and the two-pack. It describes the new surveillance and correction of macroeconomic imbalances set up by the six-pack. And it describes the coordination of socio-economic policies set up by the Europe 2020 Strategy, the Euro Plus Pact and the Compact for Growth and Jobs. While acknowledging the importance of the reforms achieved so far, the paper concludes that those reforms are still insufficient for the sustainability of the euro-zone.

1. Professeur de droit européen à l'Université de Namur et Professeur invité à l'Université Catholique de Louvain, alexandre.destreel@unamur.be. L'auteur remercie Henri Bogaert, Alain de Crombrughe, Bastien Scoreau et Maurice Weber pour leurs commentaires pertinents.

Suite à la crise de l'euro, la gouvernance économique européenne a été profondément modifiée en particulier pour la zone euro. Cette gouvernance est composée de quatre piliers principaux². Le premier pilier est relatif à la surveillance multilatérale des déséquilibres budgétaires (le Pacte de stabilité et de croissance) et macroéconomiques entre les États membres. Le deuxième pilier est relatif à la coordination des politiques socio-économiques des États membres pour stimuler la croissance et l'emploi (notamment la Stratégie Europe 2020). Le troisième pilier est relatif à la réglementation et la supervision du secteur bancaire et financier (notamment l'Union bancaire). Le quatrième pilier est relatif aux instruments de gestion de crise et de solidarité en cas de mise en péril de la stabilité financière d'un État membre dont la monnaie est l'euro (le Mécanisme européen de stabilité)³.

Cet article se concentre sur les deux premiers piliers de la gouvernance économique ainsi que sur les innovations institutionnelles qui y sont liées. La première partie étudie la surveillance des déséquilibres budgétaires et macroéconomiques en analysant les règles du droit de l'Union européenne et celles du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'UEM (le traité budgétaire). La deuxième partie étudie la coordination des politiques socio-économiques. La troisième partie étudie les innovations institutionnelles dans la zone euro. Enfin, la quatrième partie conclut par une appréciation critique des réformes entreprises et propose des pistes pour les réformes à venir.

1 LA SURVEILLANCE MULTILATÉRALE DES DÉSÉQUILIBRES BUDGÉTAIRES ET MACROÉCONOMIQUES DES ÉTATS MEMBRES

Le premier pilier de la gouvernance économique est relatif à la surveillance des déséquilibres des États membres et vise à assurer la stabilité de la zone euro. Il est basé sur deux volets : (1) une surveillance des déséquilibres budgétaires, et (2) une surveillance des autres déséquilibres macroéconomiques.

2. Selon la classification proposée dans le Rapport du 7 décembre 2012, « Vers une véritable Union économique et monétaire », présenté par les quatre Présidents Van Rompuy, Barroso, Draghi et Juncker au Conseil européen de décembre 2012. Sur l'évolution de la gouvernance économique depuis la création de l'UEM lors du traité de Maastricht, voy. Clerc (2012) et Louis (2009) pour une analyse juridique et De Grauwe (2012) pour une analyse économique. Sur son évolution depuis la crise de l'euro, voy. Degryse (2012).
3. Traité du 2 février 2012 instituant le mécanisme européen de stabilité (MES). Le MES est une institution financière internationale, organisation de droit international, dotée d'une capacité de prêt de 500 milliards €, se finançant sur les marchés financiers sur base du capital souscrit par les États membres. Sa légalité au regard du droit européen a été confirmée par la Cour de justice de l'Union européenne dans un important arrêt rendu le 27 novembre 2012, aff. C-270/12 *Pringle c. Irlande*. En parallèle, un nouvel aliéna a été ajouté à l'article 136 du TFUE disposant que : « *Les États membres dont la monnaie est l'euro peuvent instituer un mécanisme de stabilité qui sera activé si cela est indispensable pour préserver la stabilité de la zone euro dans son ensemble. L'octroi, au titre du mécanisme, de toute assistance financière nécessaire, sera subordonné à une stricte conditionnalité.* »

1.1 La surveillance multilatérale et la correction des déséquilibres budgétaires

Les normes primaires de l'Union européenne en matière de règles et de surveillance budgétaire sont prévues aux articles 121 et 126 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) ainsi que dans le Protocole n° 12 sur la procédure concernant les déficits excessifs. Elles sont précisées par plusieurs actes de droit européen secondaire, qui constituent notamment le Pacte de stabilité et de croissance⁴ : (i) le règlement 1466/1997, amendé en 2005 et puis en 2011 par le six-pack⁵, prévoit des règles complémentaires et organise la surveillance annuelle des finances publiques des États membres (la phase préventive du Pacte) ; (ii) le règlement 1467/1997, amendé en 2005 et puis en 2011 par le six-pack, clarifie les règles du TFUE relatives à la procédure de déficit excessif (la phase corrective du Pacte) ; (iii) le règlement 479/2009, amendé en 2010, prévoit la fourniture de données statistiques de qualité pour que les obligations budgétaires puissent être appliquées de manière efficace ; (iv) la directive 2011/85⁶, adoptée dans le cadre du six-pack, assure la qualité des cadres institutionnels nationaux pour assurer une mise en œuvre efficace des obligations budgétaires.

Par ailleurs, deux règlements s'appliquent uniquement aux États dont la monnaie est l'euro et visent à renforcer les procédures et les sanctions du Pacte de stabilité et de croissance : le règlement 1173/2011, adopté dans le cadre du six-pack, prévoit des sanctions additionnelles en cas de violation des règles du Pacte ; et le règlement 473/2013⁷, adopté dans le cadre du two-pack, renforce les procédures de contrôle, notamment de la Commission et du Conseil, dans les phases préventive et corrective du Pacte et vise également à réintégrer dans le droit de l'Union européenne certaines obligations du TSCG⁸.

Enfin, 25 États membres⁹ ont conclu un traité international en dehors de l'Union européenne, le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'UEM (TSCG), qui vise principalement à reprendre et renforcer certaines règles budgétaires et mécanismes de mise en œuvre prévus par le droit européen.

L'ensemble de ces instruments juridiques est synthétisé dans un tableau en annexe de cet article. Pour faciliter la compréhension de tous ces instruments juridiques fortement liés entre eux, cette section est organisée par matières et non pas par actes juridiques. Elle traite successivement des règles budgétaires, du cadre institutionnel national et des mécanismes de surveillance et de sanction au niveau européen et au niveau national.

4. Les règlements constitutifs du Pacte de stabilité et de croissance révisé sont expliqués dans Commission européenne (2013a) et (2013b).
5. L'ensemble des règlements du six-pack sont entrés en vigueur le 13 décembre 2011.
6. Cette directive doit être transposée pour le 31 décembre 2013.
7. Le règlement 473/2011 est entré en vigueur le 30 mai 2013.
8. Par exemple, le dépôt d'un programme de partenariat budgétaire en cas de procédure de déficit excessif, la notification des plans d'émission de dette publique.
9. Le TSCG a été conclu par tous les États membres de l'UE à l'exception du Royaume-Uni et de la République tchèque. Il est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2013 et s'applique pour les États membres qui l'ont ratifié. En juin 2013, la Belgique n'avait pas encore ratifié le TSCG. Pour une analyse politique et juridique de ce traité, voy. UK House of Commons (2012).

1.1.a Les règles budgétaires

(a) Les règles relatives au déficit public effectif et structurel et aux dépenses publiques

– La règle relative au déficit public effectif

Le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne dispose que le déficit public effectif ou nominal doit être inférieur à 3 % du PIB, à moins que (i) le déficit ne soit que légèrement au-dessus de 3 % et (ii) il diminue de manière substantielle et constante, *ou* que le dépassement du seuil n'est qu'exceptionnel (car résultant de circonstances inhabituelles et indépendantes de l'État) et temporaire¹⁰.

– La règle relative au déficit public structurel

Le règlement 1466/97 ainsi que le TSCG disposent que chaque État membre doit respecter un *objectif budgétaire structurel à moyen terme* (OMT, ou en anglais *Medium Term Objective* : MTO) qui lui est spécifique. Pour bien comprendre ce concept fondamental dans la gouvernance économique européenne, il faut expliquer la définition et la détermination du solde budgétaire structurel d'abord, de l'objectif budgétaire structurel à moyen terme ensuite.

Le *solde budgétaire structurel* est calculé à partir du solde budgétaire effectif mais en lui appliquant deux corrections pour neutraliser, d'une part, les effets du cycle conjoncturel et, d'autre part, des mesures budgétaires ponctuelles dont les effets ne sont que temporaires.

La première correction consiste à calculer les effets positifs (en cas de forte croissance) ou négatifs (en cas de faible croissance) du cycle conjoncturel sur le solde budgétaire, et à retirer ces effets du solde effectif. Pour ce faire, la Commission européenne procède en trois étapes. D'abord, elle calcule le PIB potentiel de l'État membre, qui est le niveau maximal de production soutenable à long terme sans accélération de l'inflation¹¹. Ensuite, elle estime l'*output gap*, qui est la différence cumulée sur les années entre le potentiel de production de l'économie et la production effective, partant qui mesure la situation conjoncturelle. Enfin, elle calcule la sensibilité des recettes et des dépenses publiques à cet *output gap* sur base d'élasticités estimées par l'OCDE¹². Par exemple en Belgique en 2012, le PIB potentiel était de 0,8 %, l'*output gap* était de 1,4 % et l'élasticité du solde budgétaire par rapport à cet écart était de 0,54, ce qui entraîne un effet négatif de la faible croissance correspondant à 0,7 % du PIB. Ainsi, le solde budgétaire effectif doit être relevé de 0,7 % du PIB.

La deuxième correction à apporter consiste à supprimer les effets des mesures budgétaires ponctuelles. Ces mesures visent les dépenses non récurrentes (comme une recapitalisation bancaire) et les recettes non récurrentes (comme la vente d'actifs non financiers, les revenus exceptionnels d'entreprises publiques

10. Art. 126, § 2 TFUE et Protocole n° 12 sur la procédure concernant les déficits excessifs.

11. La Commission modélise ce calcul à partir d'une fonction de production qui détermine les élasticités de PIB potentiel par rapport aux facteurs de capital, de travail et de productivité totale des facteurs : Commission européenne (2010). voy. http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sfp/data_methods/index_en.htm.

12. Commission européenne (2005).

ou d'amnistie fiscale). Par exemple, en Belgique en 2012, le solde budgétaire effectif doit être relevé de 0,4 % du PIB en raison de facteurs non récurrents (notamment la recapitalisation de Dexia). En combinant les deux corrections, le déficit effectif en 2012 est de 3,9 % et le déficit structurel est de 2,9 %.

Tableau 1. Calcul du solde budgétaire structurel de la Belgique

En % du PIB		2012	2013	2014	2015	2016
Solde de financement effectif	(1)	-3.9	-2.5	-2.0	-0.5	0.4
Croissance réelle du PIB	(2)	-0.2	0.2	1.5	1.6	1.7
Croissance potentielle du PIB	(3)	0.8	0.8	1.1	1.2	1.3
Output gap	(4)= (4) en $n-1 + (3-2)$	-1.2	-1.8	-1.4	-1.0	-0.6
Composante cyclique du budget	(5)=0.54*(4)	-0.7	-1.0	-0.7	-0.5	-0.3
Mesures one-shot ou temporaires	(6)	-0.4	0.3	0.0	0.0	0.0
Solde structurel	(7)= (1)-(5)-(6)	-2.9	-1.8	-1.2	0.0	0.75

Source : *Programme de stabilité de la Belgique 2013-2016*, p. 15.

L'utilisation du solde budgétaire structurel au lieu du solde effectif permet d'instaurer plus de stabilité dans la politique budgétaire puisqu'elle n'est plus liée au cycle économique (partant, n'est pas dépendante des effets des stabilisateurs automatiques), ou à des mesures ponctuelles. Toutefois, elle se heurte aux difficultés pratiques d'estimation du PIB potentiel, de l'output gap et de l'élasticité des recettes et des dépenses publiques au cycle économique ainsi que de la classification entre les mesures budgétaires récurrentes et ponctuelles.

L'objectif budgétaire structurel à moyen terme est un objectif défini en termes de solde budgétaire structurel que l'État membre doit atteindre à moyen terme. L'utilisation de l'OMT poursuit un triple but¹³ : (i) garantir une marge de sécurité pour que l'obligation budgétaire du TFUE relative à la limite du déficit effectif de 3 % soit respectée quel que soit le cycle économique et ses effets sur les finances publiques, partant les stabilisateurs automatiques peuvent continuer à sortir leurs effets, (ii) assurer une évolution rapide vers des finances publiques soutenables¹⁴, notamment pour faire face au coût budgétaire du vieillissement, et (iii) prévoir des marges budgétaires, en particulier pour l'investissement public.

Selon le règlement 1966/97, l'objectif budgétaire structurel à moyen terme doit être fixé entre -1 % du PIB et l'équilibre ou l'excédent¹⁵. Le TSCG est un peu plus strict et prévoit une limite supérieure de déficit structurel de 0,5 % du PIB¹⁶. L'OMT est déterminé de manière individualisée pour chaque État membre sur

13. Specifications of the Council of 3 September 2012 on the implementation of the Stability and Growth Pact, p. 4 et considérant 4 du règlement 1466/97.

14. La soutenabilité des finances publiques des États membres est étudiée dans Commission européenne (2012d).

15. Art. 2*bis* du règlement 1466/97 amendé.

16. Art 3, § 1*b* TSCG. Notons que la limite de l'OMT est de -1 % du PIB si l'État détient une dette inférieure à 60 % du PIB et présente de faibles risques de soutenabilité à long terme des finances publiques.

base de trois critères¹⁷ : (i) un déficit permettant d'assurer une stabilisation du ratio de la dette publique à 60 % du PIB comme exigé par le TFUE, (ii) un effort supplémentaire de réduction de la dette pour les États membres dont la dette est supérieure à 60 % du PIB, et (iii) un effort supplémentaire pour préfinancer une partie du coût du vieillissement. L'OMT est revu tous les trois ans, de préférence après l'évaluation triennale par la Commission du coût budgétaire du vieillissement dans les États membres¹⁸, ainsi qu'à chaque réforme structurelle majeure décidée au niveau national, notamment en matière de sécurité sociale ou de droit du travail. En 2012, l'OMT de la Belgique a été fixé à un *surplus* de 0,75 % du PIB vu l'importance de la dette publique explicite mais également les coûts du vieillissement¹⁹.

Cette règle relative à l'OMT est, dans le cadre du TSCG, appelée la « règle d'or », même si en littérature économique, la règle d'or signifie qu'un déficit public n'est admis que pour les dépenses d'investissement (ou en d'autres termes, que le solde budgétaire courant de l'État doit être en équilibre).

– **La règle relative aux dépenses publiques**

Le règlement 1466/97 prévoit une *norme prudente en matière de dépenses publiques* qui dispose que les États doivent assurer que la croissance annuelle de leurs dépenses ne soit pas supérieure à la croissance potentielle de leur PIB à moyen terme, sauf si ce dépassement est compensé par des mesures discrétionnaires en matière de recettes²⁰.

– **La trajectoire d'ajustement**

Si un État n'a pas encore atteint son objectif budgétaire structurel à moyen terme, il doit réduire son déficit structurel d'au moins 0,5 % par an²¹. Ce rythme de réduction est plus important pour les États dont la dette publique est supérieure à 60 % du PIB. Ainsi, la Belgique devait réduire son déficit structurel en moyenne de 0,75 % par an sur la période 2010-2012²². Par ailleurs, ces États sont soumis à une norme plus stricte en matière de dépenses publiques puisque le taux de croissance des dépenses doit être inférieur à la croissance potentielle du PIB sauf si ce dépassement est compensé par des nouvelles recettes²³.

17. Specifications of the Council of 3 September 2012 on the implementation of the Stability and Growth Pact, p. 4. Pour une explication très pédagogique du calcul de l'OMT, voy. Commission européenne (2013b, 20-24).

18. La dernière évaluation date de 2012 : Commission européenne (2012b).

19. La Commission européenne (2012b) évalue que l'augmentation entre 2010 et 2060 des dépenses publiques liées au vieillissement s'élèverait à 9,1 % du PIB (alors que l'augmentation moyenne des États de la zone euro est de 4,1 % du PIB). Cela entraîne des risques pour la soutenabilité à moyen et long terme des finances publiques belges : Commission européenne (2012d, 85-86). Le Comité d'étude sur le vieillissement du Conseil Supérieur des Finances (2012) estime que l'augmentation entre 2010 et 2060 des dépenses publiques liées au vieillissement s'élèverait à 6,1 % du PIB (dont une augmentation de 4,3 % du PIB pour les dépenses de pensions et de 3 % du PIB pour les dépenses de soins de santé).

20. Art. 5, § 1 du règlement 1466/97 amendé. Notons que la Commission calcule le taux de référence pour la croissance potentielle du PIB à moyen terme sur la base de la moyenne des taux de croissance des cinq dernières années, de l'année en cours et des quatre années à venir.

21. Art. 5, § 1 du règlement 1466/97 amendé.

22. Art. 2b de la Recommandation du Conseil du 2 décembre 2009 adressée à la Belgique en vue de réduire son déficit excessif.

23. Art. 5, § 1b du règlement 1466/97 amendé.

Cette trajectoire d'ajustement peut être suspendue ou revue dans deux hypothèses : soit des circonstances inhabituelles indépendantes de la volonté des États ayant des effets sensibles sur la situation financière des administrations publiques, soit une grave récession économique affectant la zone euro ou l'ensemble de l'Union. Dans ces circonstances exceptionnelles, l'État peut être autorisé par le Conseil à s'écarter temporairement de la trajectoire d'ajustement en vue de la réalisation de l'objectif budgétaire à moyen terme à condition de ne pas mettre en péril la viabilité budgétaire à moyen terme²⁴. Ainsi, en juin 2013, le Conseil a prolongé d'un ou deux ans les délais de correction des six États membres (Espagne, France, Pays-Bas, Pologne, Portugal et Slovaquie).

(b) Les règles relatives à la dette publique

Le TFUE dispose que les États membres doivent détenir une dette publique inférieure à 60 % du PIB, à moins qu'elle ne diminue suffisamment et s'approche des 60 % du PIB à un rythme satisfaisant²⁵.

Le caractère satisfaisant du rythme de réduction est défini par le règlement 1467/97 amendé ainsi que par le TSCG²⁶ : l'écart entre le niveau de la dette publique et le seuil de 60 % doit se réduire à un rythme moyen, calculé sur une période de trois ans, d'au moins 1/20^e par an. Dans l'appréciation, il est tenu compte de l'impact conjoncturel et de facteurs pertinents tels que les évolutions à moyen terme de la situation économique, de la situation budgétaire et de la position de la dette, ainsi que la dette contractée dans le cadre d'opérations de soutien à d'autres États membres de la zone euro ou à des institutions financières²⁷.

Enfin, les États de la zone euro doivent faire rapport à la Commission et à l'Eurogroupe, au préalable et en temps utile, sur leurs plans d'émission de dette souveraine en vue de mieux coordonner la planification de ces plans d'émission²⁸.

(c) La transposition des règles européennes en droit national

La directive 2011/85 impose aux États membres de disposer dans leurs droits nationaux de *règles budgétaires chiffrées* qui favorisent effectivement le respect des obligations budgétaires européennes et que les lois budgétaires annuelles tiennent compte de ces règles budgétaires²⁹.

Le TSCG va plus loin en prévoyant que la « règle d'or » relative à l'OMT soit inscrite dans des dispositions de droit national de nature constitutionnelle de préférence, ou si ce n'est pas le cas, dont le respect est assuré durant l'adoption des lois budgétaires³⁰. Il est donc nécessaire que la loi budgétaire ne puisse pas être

24. Art. 5, § 1 *in fine* du règlement 1466/97 amendé et art. 3, § 3 TSCG.

25. Art. 126 TFUE et Protocole n° 12 sur la procédure concernant les déficits excessifs.

26. Art. 2, § 1 *bis* du règlement 1467/97 amendé et art. 4 TSCG.

27. Le Conseil Supérieur des Finances (2013, p. 31) observe que dès que la Belgique aura ramené son déficit sous 1 % du PIB grâce à un effort budgétaire structurel suffisant, le critère de la dette sera automatiquement satisfait si la croissance nominale est de 3 %.

28. Art. 8 du règlement 473/2013 et art. 6 TSCG ; Section III of the Specifications of the Council of 9 July 2013 on the implementation of the Two Pack and Guidelines on the format and content of draft budgetary plans, economic partnership programmes and debt issuance reports; Section 3 de la Communication de la Commission du 27 juin 2013, Cadre harmonisé pour les projets de plans budgétaires et les rapports d'émission de dette dans la zone euro, COM(2013) 490.

29. Articles 5 et 7 de la directive 2011/85.

30. Art. 3, § 2 TSCG.

juridiquement en mesure de modifier la norme nationale contenant la « règle d'or ». Dans son avis sur le projet de loi fédérale d'assentiment du TSCG³¹, la section de législation du Conseil d'État de Belgique a suggéré d'inscrire la « règle d'or » dans un accord de coopération à conclure entre l'autorité fédérale et les Régions et Communautés. Le Conseil d'État note qu'il serait également possible d'inscrire la « règle d'or » dans la Constitution, mais avec les lourdeurs que cela implique pour adapter du mécanisme correctif qui est lié à cette « règle d'or » (cf. *infra*), ou dans une loi spéciale mais cela nécessiterait au préalable une modification constitutionnelle pour habiliter le législateur spécial à ce faire. Cette transposition de la règle d'or en droit national fait l'objet du contrôle de la Cour de justice de l'Union européenne³².

1.1.b Le cadre institutionnel national

Le droit européen contient des obligations pour assurer la qualité des cadres budgétaires nationaux définis comme les institutions, les procédures et les règles qui sous-tendent la conduite des politiques budgétaires nationales³³. Ces obligations visent à assurer, d'une part, une meilleure imprégnation des règles budgétaires européennes par les instances nationales et, d'autre part, une meilleure information des instances européennes pour qu'elles puissent exercer leur surveillance de manière efficace.

(a) Les exigences minimales pour l'ensemble des États membres de l'Union européenne

Les États membres doivent disposer de *systèmes de comptabilité publique* couvrant l'ensemble des administrations publiques, basés sur la méthodologie SEC 95 et soumis à un contrôle interne et un audit indépendant³⁴. Ils doivent publier de manière régulière leurs données budgétaires et les transmettre à Eurostat, l'office de statistiques de la Commission européenne. Eurostat évalue, notamment par des visites de dialogue et méthodologique dans les États membres, la qualité des données, *i.e.* si elles sont conformes aux règles comptables, exhaustives, fiables, actuelles et cohérentes³⁵.

Les États membres doivent également publier des *prévisions macroéconomiques et budgétaires* réalistes avec des analyses de sensibilité et, en cas de différences sensibles avec les prévisions de la Commission, expliquer ces différences³⁶. Pour garantir la cohérence entre ces prévisions, un dialogue technique a lieu entre les États membres et la Commission³⁷. Les États membres doivent aussi mettre en place un *cadre budgétaire à moyen terme* sur base d'une programmation budgétaire à trois ans au moins et fondé sur les prévisions macroéconomiques et budgétaires³⁸.

31. Avis de la Section de législation du Conseil d'État n° 51.725 du 18 septembre 2012, § 8.4.3.

32. Art. 8 TSCG.

33. Art. 2 de la directive 2011/85.

34. Art. 3 de la directive 2011/85. La méthodologie SEC 95 est définie par le règlement 2223/96 amendé.

35. Art. 8 à 13 Règlement 479/2009 amendé.

36. Art. 4 de la directive 2011/85.

37. Art. 2, § 1 *in fine* du règlement 473/2013.

38. Art. 9 de la directive 2011/85.

Enfin, les États membres doivent mettre en place des mécanismes appropriés de *coordination budgétaire* entre les différents sous-secteurs de l'administration et promouvoir la responsabilité budgétaire de ceux-ci³⁹. Les États fédéraux peuvent ainsi conclure en leur sein un pacte de stabilité et de croissance interne⁴⁰. Ils doivent également recenser tous les organismes et fonds publics qui n'entrent pas dans les budgets publics ordinaires ainsi que publier les informations pertinentes sur les engagements conditionnels de l'État susceptibles d'avoir un impact élevé sur le budget, comme une garantie bancaire par exemple⁴¹.

(b) Des exigences renforcées pour les États dont la monnaie est l'euro

Les États membres dont la monnaie est l'euro sont soumis à un *calendrier budgétaire commun* composé de trois échéances⁴² :

- (i) de préférence avant le 15 avril et au plus tard le 30 avril, les États adoptent leurs *plans budgétaires nationaux à moyen terme* comprenant au moins le programme de stabilité devant être compatible avec les recommandations données par le Conseil aux États membres à l'issue du semestre européen antérieur. Ce plan indique également comment les réformes envisagées par l'État permettront d'assurer les objectifs de la stratégie pour la croissance et l'emploi Europe 2020 et les effets attendus des investissements publics ;
- (ii) pour le 15 octobre, les États rendent public leurs *projets de budget* pour l'année suivante de l'administration centrale et les principaux paramètres des projets de budgets de tous les autres sous-secteurs des administrations publiques ;
- (iii) enfin pour le 31 décembre, les États adoptent et rendent public leurs *budgets*, sauf impossibilité pour des raisons objectives indépendantes de la volonté des pouvoirs publics (douzième provisoire).

En outre, les États dont la monnaie est l'euro mettent en place des *organismes budgétaires indépendants* qui ont trois missions principales⁴³ : d'abord réaliser ou approuver les prévisions macroéconomiques, et éventuellement les prévisions budgétaires ; ensuite, surveiller le respect des règles budgétaires chiffrées ; enfin, produire des évaluations publiques par rapport aux règles budgétaires nationales notamment la mise en place de correction en cas de violation de ces règles ou la possibilité d'invoquer des circonstances exceptionnelles permettant de suspendre les mécanismes de correction. Pour assurer leurs missions correctement, ces organismes doivent être structurellement indépendants des autorités budgétaires nationales ou jouir d'un niveau élevé d'autonomie fonctionnelle. Ils doivent disposer de personnel compétent bénéficiant d'un régime statutaire, de ressources financières suffisantes, d'une capacité de communiquer publiquement en temps utile⁴⁴.

39. Art. 13 de la directive 2011/85.

40. Pour une description des expériences en Allemagne, Autriche et Suisse, voy. Saintrain, Frogneux et Lecuire (2011), et spécifiquement sur l'expérience allemande, Deutsche Bundesbank (2011).

41. Art. 14 de la directive 2011/85.

42. Art. 4 du règlement 473/2013. L'obligation de dépôt d'un plan budgétaire à moyen terme n'a pas été appliquée en avril 2013 car le règlement 473/2013 n'est entré en vigueur que le 30 mai 2013.

43. Art. 5 du règlement 473/2013.

44. Art. 2, § 1a du règlement 473/2013.

La Belgique a, depuis plusieurs années, mis sur pied des organismes budgétaires indépendants selon une structure duale en distinguant les missions positives (établir les prévisions) et normatives (adopter des recommandations en matière de politique budgétaire)⁴⁵. Ainsi, la fonction positive est exercée par l'Institut des Comptes Nationaux (composé de l'Institut National de Statistique, de la Banque Nationale de Belgique et du Bureau fédéral du Plan) qui établit les statistiques et des prévisions macroéconomiques et budgétaires. La fonction normative est exercée par la section « Besoins de financement des pouvoirs publics » du Conseil Supérieur des Finances qui adopte des recommandations budgétaires pour l'établissement du programme de stabilité ainsi que des avis sur l'exécution de ce programme de stabilité.

1.1.c Les mécanismes de surveillance et de sanctions

(a) Les mécanismes du niveau européen

– La procédure de surveillance annuelle dans le cadre du semestre européen (phase préventive du Pacte de stabilité et de croissance)

Pour assurer le respect des obligations budgétaires, une procédure de surveillance multilatérale a été mise en place par le Règlement 1466/97 amendé et a été complétée par le Règlement 473/2013. Cette procédure, qui s'inscrit dans le semestre européen, s'applique chaque année aux États membres de l'Union européenne et se déroule comme suit.

De préférence avant le 15 avril et au plus tard le 30 avril, tous les États membres de l'Union européenne déposent à la Commission leurs *programmes de stabilité* (s'ils participent à l'euro) ou de convergence (s'ils ne participent pas à l'euro)⁴⁶. Ces programmes fixent la trajectoire budgétaire à 3 ans pour atteindre l'objectif budgétaire structurel à moyen terme et les actions pour y parvenir. Ils sont rédigés sur base d'un Code de conduite adopté par le Conseil⁴⁷.

Tableau 2. Engagements budgétaires pris par la Belgique dans le Programme de stabilité

En % du PIB	2012	2013	2014	2015	2016
Solde budgétaire effectif	-3.9	-2.5	-2.0	-0.5	0.4
Solde budgétaire structurel	-2.9	-1.8	-1.2	0.0	0.75
Effort annuel structurel	0.7	1	0.6	1.2	0.75
Taux d'endettement	99.6	100.0	99.0	96.5	93.0

Source : *Programme de stabilité de la Belgique 2013-2016 (25 avril 2013)*, p. 15.

45. Voy. Bogaert et Père (2001).

46. Art. 4 du règlement 1466/97 amendé. Les programmes de stabilité ou de convergence sont disponibles à http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/convergence/index_en.htm.

47. Code of conduct of 3 September 2012 on the Specifications on the implementation of the Stability and Growth Pact and Guidelines on the format and content of stability and convergence programmes.

Durant les mois de mai et juin, la *Commission européenne* analyse les programmes de stabilité ou de convergence, en tenant compte notamment de ses prévisions macroéconomiques de printemps⁴⁸, qui sont estimées à politique inchangée et qui peuvent être moins favorables que celles des États membres.

Tableau 3. Prévisions macroéconomiques de la Commission européenne pour la Belgique

En % du PIB	2012	2013	2014
Solde budgétaire effectif	-3.9	-2.9	-3.1
Solde budgétaire structurel	-3.0	-2.3	-2.3
Effort annuel structurel	0.5	0.7	0
Taux d'endettement	99.6	101.4	102.1

Source : *Spring 2013 European Economic Forecasts* (3 mai 2013), p. 43

Sur base de son analyse, la Commission recommande au Conseil d'adopter des recommandations budgétaires pour chaque État membre. Le *Conseil* décide des *recommandations* (sur base de l'article 121, § 2 TFUE) à la majorité qualifiée et selon le principe « comply or explain », qui signifie que les ministres doivent en principe suivre les recommandations proposées par la Commission et ils ne peuvent s'en écarter qu'en justifiant publiquement leurs positions⁴⁹.

Encadré 1. Recommandation budgétaire adressée à la Belgique par le Conseil en juillet 2013⁵⁰

1. – à adopter des mesures supplémentaires pour réaliser l'effort d'ajustement structurel défini dans la décision du Conseil mettant la Belgique en demeure afin de mettre fin au déficit excessif en 2013 et de renforcer la viabilité et la crédibilité de l'assainissement ;

– la correction durable des déséquilibres budgétaires requiert la mise en œuvre, de façon crédible, de réformes structurelles ambitieuses visant à accroître la capacité d'ajustement et à stimuler la croissance potentielle ;

– après la correction du déficit excessif, à poursuivre l'ajustement structurel à un rythme approprié de façon à atteindre l'OMT (i.e. solde structurel 0,75 %) en 2016 au plus tard et à faire en sorte que le taux d'endettement élevé soit placé sur une trajectoire résolument descendante ;

– à présenter à cette fin, le 15 octobre 2013 au plus tard, des mesures structurelles propices à la croissance pour 2014 qui garantissent une correction durable du déficit excessif et une progression suffisante vers l'OMT ;

48. Disponibles sur le site de la Direction-Générale des affaires économiques et financières de la Commission européenne
http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/forecasts/index_en.htm.

49. Art. 2 –bis ter, § 2 du règlement 1466/97 amendé.

50. Recommandation du Conseil du 9 juillet 2013 concernant le programme national de réforme de la Belgique pour 2013 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de la Belgique pour la période 2012-2016, J.O. C 217 du 30 juillet 2013, p. 5.

- à garantir que la trajectoire d'ajustement soit équilibrée dans le temps, voire concentrée en début de période de programmation ;
- à adopter des dispositifs de coordination explicites visant à garantir que les objectifs budgétaires soient contraignants au niveau fédéral et au niveau des entités fédérées dans une perspective de planification à moyen terme, y compris par l'adoption rapide d'une règle, conforme aux dispositions du TSCG, imposant que la situation budgétaire des administrations publiques soit en équilibre ou en excédent, et à accroître la transparence du partage des charges et de la répartition des responsabilités entre les niveaux de pouvoir.

Si un État membre ne se conforme pas à ces recommandations, la Commission peut lui adresser un *avertissement* (sur base de l'article 121, § 4 TFUE). Elle peut également suggérer au Conseil de *constater pareille violation* et d'adopter des *nouvelles recommandations appropriées*. Le Conseil décide (sur base de l'article 121, § 4 TFUE) en statuant à la majorité qualifiée et selon le principe « *comply or explain* ». Si l'État récalcitrant fait partie de la zone euro, seuls les autres États membres dont la monnaie est l'euro peuvent voter. Par ailleurs, cet État est soumis à davantage de contraintes. La Commission peut proposer de lui imposer un *dépôt portant intérêt de 0,2 % de son PIB*. Le Conseil est censé adopter cette sanction à moins qu'il ne s'y oppose à la majorité qualifiée dans un délai de dix jours (selon le système dit de la majorité qualifiée inversée)⁵¹.

Les États membres de la zone euro sont également soumis à des obligations durant le second semestre de l'année. Pour le 15 octobre de chaque année, ces États soumettent à la Commission européenne et à l'Eurogroupe leurs *projets de plan budgétaire*. Ces derniers sont établis sur base d'un cadre harmonisé défini par la Commission et contiennent les soldes budgétaires attendus, une projection à politique inchangée de l'évolution des dépenses et des recettes publiques, l'évolution attendue de ces dépenses et recettes publiques, une quantification des mesures politiques prévues dans le projet de budget, les principaux paramètres des perspectives macroéconomiques utilisés et la manière dont les mesures budgétaires tiennent compte des recommandations du Conseil⁵².

51. Art. 4 du règlement 1173/2011. On observe ainsi que l'outil juridique de la recommandation entraîne des effets juridiques différents en droit européen général et dans le cadre de la gouvernance économique européenne. En droit européen général, la recommandation n'a pas d'effet contraignant et sa violation ne peut pas mener à une sanction prononcée par la Cour de justice de l'Union européenne ou une autre institution européenne. En outre, sa légalité ne peut pas être contestée devant les juridictions européennes. Dans le cadre de la gouvernance économique européenne, le non-respect d'une recommandation du Conseil ne peut pas mener à une sanction prononcée par la Cour de justice mais elle peut mener à une procédure quasi contentieuse devant la Commission et le Conseil pouvant imposer des sanctions financières à l'encontre de l'État récalcitrant. Sa légalité ne peut pas non plus être contestée directement devant les juridictions européennes, mais uniquement comme acte préparatoire si la légalité de la décision de sanction prise par le Conseil est contestée devant les juridictions européennes.

52. Art. 6 du règlement 473/2013 ; Section II of the Specifications of the Council of 9 July 2013 on the implementation of the Two Pack and Guidelines on the format and content of draft budgetary plans, economic partnership programmes and debt issuance reports ; Annexe de la Communication de la Commission du 27 juin 2013, Cadre harmonisé pour les projets de plans budgétaires et les rapports d'émission de dette dans la zone euro, COM(2013) 490.

La *Commission* examine ces projets⁵³. Si elle constate de graves violations des règles budgétaires européennes, elle adopte dans les deux semaines une *demande de révision*. Si elle ne constate pas de telles violations, la Commission adopte, pour la fin novembre, un *avis* sur les projets de plan budgétaire ainsi qu'une évaluation générale de l'évolution budgétaire dans la zone euro. Ensuite, l'*Eurogroupe* discute des avis de la Commission ainsi que de son évaluation relative à la zone euro. Le non-respect des avis de la Commission est pris en compte dans les évaluations et les sanctions imposées dans le cadre de la phase corrective du pacte de stabilité et de croissance⁵⁴.

– ***La procédure de déficit excessif (phase corrective du Pacte de stabilité et de croissance)***

Si, malgré la surveillance multilatérale, un État ne respecte pas les règles budgétaires européennes, le Conseil peut le placer en procédure de déficit excessif, à savoir un déficit effectif excédant 3 % du PIB ou un déficit ne permettant pas à la dette publique de tendre suffisamment rapidement sous le seuil des 60 % du PIB. Cette procédure, décrite à l'article 126 TFUE et précisée par le Règlement 1467/97 amendé et par le Règlement 473/2013, donne d'importantes possibilités d'action aux institutions européennes pour forcer l'État à respecter ses obligations budgétaires⁵⁵. Elle ne s'applique donc qu'à certains des États membres de l'Union européenne, ceux ayant violé les règles budgétaires, et suit un échéancier propre à chaque État. Elle se déroule de la manière suivante.

Si un État membre ne respecte pas les règles relatives au déficit public effectif ou à la dette publique, la *Commission rédige un rapport* (art. 126, § 3 TFUE) en tenant compte de tout facteur économique pertinent, notamment la nature du déficit public ainsi que la position économique et budgétaire de l'État. Ensuite, le *comité économique et financier*, instance technique du Conseil composée de hauts fonctionnaires des ministères des finances ainsi que de la Commission et de la BCE, *rend un avis* (art. 126, § 4 TFUE) sur ce rapport de la Commission. Enfin, si la *Commission* estime qu'il y a déficit excessif, elle adresse un *avis* à l'État concerné (art. 126, § 5 TFUE). La *Commission* peut également proposer de placer l'État dans une procédure de déficit excessif. Le *Conseil*, dans sa formation Ecofin, *décide de placer un État en procédure de déficit excessif* (art. 126, § 6 TFUE). Lorsqu'un État est placé en procédure de déficit excessif, la Commission recommande au Conseil l'adoption d'une *recommandation comprenant deux composantes* : d'une part, *une date de correction* à laquelle le déficit effectif doit être ramené sous le seuil de 3 % et, d'autre part, *l'effort annuel en terme de déficit structurel* qui doit être réalisé. Le Conseil décide sur cette recommandation (art. 126, § 7 TFUE). En cas de baisse de la croissance économique potentielle de l'État membre, la date de correction peut être prolongée par une nouvelle décision du Conseil. Ainsi en juin 2013, le Conseil a prolonger d'un ou deux ans les délais de correction des 6 États membres (Espagne, France, Pays-Bas, Pologne, Portugal et Slovaquie)⁵⁶.

53. Art. 7 du règlement 473/2013.

54. Art. 12, § 1 du règlement 473/2013.

55. Pour une explication pédagogique de la procédure de déficit excessif, voy. Commission européenne (2013b, 41-73).

56. Décisions du Conseil du 21 juin 2013.

Le droit européen prévoit que les décisions de mettre un État en procédure de déficit excessif ainsi que les éventuelles étapes suivantes sont adoptées par le Conseil statuant à la majorité qualifiée mais l'État impliqué ne votant pas et selon le principe « comply or explain ». En outre, si l'État sous revue participe à l'euro, seuls les autres États de la zone monétaire peuvent participer au vote⁵⁷. Pour renforcer l'automatisme dans la prise de décision au Conseil, le TSCG la fait basculer vers un système de majorité qualifiée inversée lorsque la procédure de déficit excessif est exercée à l'encontre d'un pays de la zone euro et est fondée sur le critère du déficit⁵⁸. Dans ce cas, les États membres de la zone euro se sont engagés à soutenir les propositions et les recommandations de la Commission à moins qu'une majorité qualifiée de ceux-ci ne s'y oppose.

En juin 2013, 16 États membres, dont la Belgique, étaient placés en procédure de déficit excessif et les dates fixées pour la correction de leurs déficits variaient de 2013 à 2016⁵⁹. Le Conseil avait placé la Belgique en procédure de déficit excessif en décembre 2009⁶⁰. Il avait recommandé une correction du déficit effectif pour 2012 et une baisse du déficit structurel de 0,75 % en moyenne par an sur la période 2010-2012⁶¹.

Si l'État placé en procédure de déficit excessif fait partie de la zone euro, il présente un *programme de partenariat économique*, sur base d'un modèle prévu dans un code de conduite du Conseil, décrivant les réformes structurelles qu'il adoptera pour corriger son déficit public⁶². La *Commission* propose alors au Conseil d'adopter un avis sur le programme de partenariat soumis et le *Conseil* adopte son avis. Par ailleurs, la *Commission* peut lui demander de nombreuses informations et rapports sur la mise en œuvre de son budget⁶³. Enfin, si cet État a déjà fait l'objet de sanction durant la phase préventive du Pacte de stabilité et de croissance ou qu'il a manqué gravement à ses obligations, la Commission peut proposer de lui imposer un *dépôt sans intérêt de 0,2 % de son*

57. Art. 126, § 13 TFUE prévoit l'exclusion du vote de l'État concerné ; l'art. 139, § 4b TFUE prévoit que seuls les États de la zone euro votent à propos d'une procédure lancée contre un État de la zone ; l'art. 2bis, § 1 du règlement 1467/97 prévoit le principe du « comply or explain ».

58. Art. 7 TSCG. Ce basculement vers la majorité qualifiée inversée ne s'applique donc pas aux procédures de déficit excessif enclenchées à l'encontre des États qui ne font pas partie de la zone euro ou aux procédures à l'encontre des États de la zone euro mais fondées sur le critère de la dette.

59. Voy. http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/corrective_arm/index_en.htm.

60. Décision 2010/283 du Conseil du 19 janvier 2010 sur l'existence d'un déficit excessif en Belgique, J.O. L 125 du 21 mai 2010, p. 34.

61. Art. 2b de la Recommandation du Conseil du 2 décembre 2009 adressée à la Belgique en vue de réduire son déficit excessif. La recommandation du Conseil et les documents de suivi de la Commission sont disponibles à http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/deficit/countries/belgium_en.htm.

62. Art. 9 du règlement 473/2013 et art. 5 TSCG. Section IV of the Specifications of the Council of 9 July 2013 on the implementation of the Two Pack and Guidelines on the format and content of draft budgetary plans, economic partnership programmes and debt issuance reports. Pour les États qui étaient déjà soumis à une procédure de déficit excessif lors de l'entrée en vigueur du règlement 473/2013, le 30 mai 2013, l'obligation de présenter un programme de partenariat économique ne s'applique que si le Conseil adopte une recommandation ou une mise en demeure sur base des articles 126, § 7 et § 9 TFUE (art. 17 du règlement 473/2013).

63. Art. 10 du règlement 473/2013.

*PIB*⁶⁴. Le Conseil est censé adopter cette sanction, à moins qu'il ne s'y oppose à la majorité qualifiée dans un délai de dix jours (système de la majorité qualifiée inversée).

Si l'État ne se conforme pas aux recommandations budgétaires du Conseil, la Commission peut proposer de *constater pareille non-conformité* et de rendre les recommandations publiques. Pour les États de la zone euro, cette décision (art. 126, § 8 TFUE) est adoptée par le Conseil à moins qu'il ne s'y oppose à la majorité qualifiée. Lorsque la décision est adoptée, la *Commission* propose d'imposer une *amende de 0,2 % du PIB*. Le *Conseil* est censé adopter cette sanction, à moins qu'il ne s'y oppose à la majorité qualifiée dans un délai de dix jours (système de la majorité qualifiée inversée)⁶⁵. En outre, la *Commission* peut proposer de *mettre l'État en demeure de prendre des mesures correctrices* dans un délai déterminé. Pour les États de la zone euro, cette décision de mise en demeure et les actions qu'elle implique (art. 126, § 9 TFUE) est adoptée par le Conseil à moins qu'il ne s'y oppose à la majorité qualifiée. La Commission peut également adresser à l'État concerné des *recommandations* spécifiques pour assurer une mise en œuvre effective des actions prévues dans la décision du Conseil⁶⁶.

En juin 2013, le Conseil, sur recommandation de la Commission, a adopté une décision établissant que la Belgique n'avait pas respecté son obligation de réduire son déficit effectif sous les 3 % en 2012 ni son obligation de réduire son déficit structurel de 0,75 % par an en moyenne sur la période 2010-2012⁶⁷. Toutefois, la Commission n'a pas proposé d'amende contre la Belgique (qui se serait élevée à 760 millions €) suite au principe de non-rétroactivité des sanctions. En effet, la violation par la Belgique de ses obligations budgétaires a principalement eu lieu en 2010-2011 (suite à l'absence de gouvernement) alors que les nouvelles sanctions ont été introduites en décembre 2011 lors de l'entrée en vigueur du six-pack.

64. Art. 5 du règlement 1173/2011.

65. Art. 6 du règlement 1173/2011. L'amende est affectée au Mécanisme européen de stabilité. En outre, si l'État bénéficie de l'assistance du fonds européen de cohésion, la Commission peut proposer, en vertu de la conditionnalité prévue dans le règlement sur le fonds de cohésion (art. 4 du règlement 1084/2006), de suspendre les engagements du Fonds de cohésion dont bénéficie l'État récalcitrant. Cette sanction a été appliquée contre la Hongrie en mars 2012 : Décision d'exécution 2012/156 du Conseil du 13 mars 2012 portant suspension des engagements du Fonds de cohésion en faveur de la Hongrie à partir du 1^{er} janvier 2013, *J.O.* L 78 du 17 mars 2012, p. 19. La menace la suspension a été efficace puisqu'elle a amené la Hongrie à réduire son déficit budgétaire, partant la menace de suspension a pu être levée par le Conseil en juin 2012 : Décision d'exécution 2012/323 du Conseil du 22 juin 2012 portant levée de la suspension des engagements du Fonds de cohésion en faveur de la Hongrie, *J.O.* L 46, 26 juin 2012, p. 165.

66. Art. 11 du règlement 473/2013.

67. Décision 2013/369 du Conseil du 21 juin 2013 établissant qu'aucune action suivie d'effets n'a été engagée par la Belgique en réponse à la recommandation du Conseil du 2 décembre 2009, *J.O.* L 190 du 11 juillet 2013, p. 84.

Tableau 4. Évaluation par la Commission européenne des efforts budgétaires réalisés par la Belgique

En % du PIB	2009	2010	2011	2012
Solde budgétaire effectif	-5.6	-3.8	-3.7	-3.9
Solde budgétaire structurel	-3.9	-3.4	-3.5	-3.0
Effort annuel structurel		0.5	0	0.5
Taux d'endettement	95.7	95.5	97.8	99.6

Source : *Spring 2013 European Economic Forecasts* (3 mai 2013), p. 43.

Le Conseil a également adopté une décision mettant en demeure la Belgique de prendre des mesures pour remédier à son déficit excessif en 2013.

Encadré 2. Décision du Conseil mettant en demeure la Belgique de prendre des mesures⁶⁸

Article premier

- 1. La Belgique est invitée à mettre fin à la situation actuelle de déficit excessif en 2013 au plus tard.*
- 2. La Belgique ramène son déficit nominal à 2,7 % du PIB en 2013. Cette amélioration nominale va de pair avec une amélioration du solde structurel de 1 % du PIB en 2013, sur la base des prévisions du printemps 2013 des services de la Commission.*
- 3. La Belgique adopte et met pleinement en œuvre toutes les mesures d'assainissement prévues dans le budget 2013 ainsi que des mesures supplémentaires de nature structurelle pour réaliser l'effort structurel recommandé pour 2013.*
- 4. La Belgique se tient prête à adopter des mesures supplémentaires si les risques qui pèsent sur les plans budgétaires se concrétisent. Les mesures d'assainissement budgétaire assurent une amélioration durable du solde structurel des administrations publiques d'une manière qui soit propice à la croissance.*

Article 2

- 1. La Belgique présente à la Commission, le 21 septembre 2013 au plus tard, un rapport décrivant les mesures prises pour se conformer à la présente décision. La Commission évalue ce rapport pour apprécier les progrès réalisés dans la correction du déficit excessif.*
- 2. La Belgique soumet d'autres rapports trimestriels à la Commission, dans lesquels elle examine les progrès accomplis dans la mise en œuvre de la présente décision.*
- 3. La Belgique soumet un rapport le 31 décembre 2013 au plus tard sur la mise en œuvre planifiée de la première recommandation émise au titre du semestre européen concernant l'adoption de dispositifs explicites de coordination visant à faire en sorte que les objectifs budgétaires soient contraignants au niveau fédéral et au niveau des entités fédérées dans une perspective de planification à moyen terme.*
- 4. Pour 2014, la Belgique présente des mesures structurelles assurant une correction durable du déficit excessif et des progrès suffisants vers la réalisation de son objectif à moyen terme.*

68. Décision 2013/370 du Conseil du 21 juin 2013 mettant la Belgique en demeure de prendre des mesures pour procéder à la réduction du déficit jugée nécessaire pour remédier à la situation de déficit excessif, J.O. L 190 du 11 juillet 2013, p. 87.

Tant que l'État ne respecte pas ces recommandations du Conseil, il fait face à un éventail de *sanctions pouvant aller jusqu'à une amende de 0,5 % du PIB*, qui sont proposées par la Commission et décidées par le Conseil (art. 126, § 11 TFUE).

(b) Les mécanismes du niveau national

La Directive 2011/85 dispose que les règles budgétaires chiffrées des États membres prévoient un suivi efficace et en temps utile du respect des règles, sur la base d'analyses fiables et indépendantes réalisées par des organismes indépendants ou jouissant d'une autonomie fonctionnelle à l'égard des autorités budgétaires nationales⁶⁹.

Le TSCG va plus loin en imposant la mise en place d'un mécanisme correctif national et automatique si des écarts importants sont observés entre le solde budgétaire structurel effectivement réalisé par l'État et l'OMT. Comme pour la « règle d'or », ce mécanisme correctif doit être prévu dans des dispositions nationales de nature constitutionnelle de préférence, ou si ce n'est pas le cas, dont le respect est assuré durant l'adoption des lois budgétaires⁷⁰.

Ce mécanisme doit être établi sur la base de sept principes communs proposés par la Commission européenne⁷¹.

1. Le mécanisme de correction doit être respecté tout au long du processus budgétaire et doit préserver les prérogatives des parlements nationaux.
2. Le mécanisme doit se baser sur les concepts européens, en particulier pour les critères de déclenchement de la correction et les circonstances exceptionnelles permettant de suspendre la correction, et la correction doit être conforme aux recommandations budgétaires adoptées par le Conseil.
3. Le mécanisme doit être déclenché en cas d'écart important par rapport à l'OMT ou à la trajectoire d'ajustement, tel que défini par le droit européen⁷².
4. L'ampleur et la durée de la correction doivent être régies par des règles pré-définies visant à rétablir l'équilibre structurel au niveau ou au-delà de l'OMT et doivent être proportionnelles à l'ampleur de la déviation.
5. Les instruments opérationnels peuvent être relatifs aux dépenses publiques et/ou aux mesures fiscales discrétionnaires et ils doivent assurer une coordination de l'ajustement budgétaire entre tous les sous-secteurs de l'administration ou certains d'entre eux⁷³.

69. Art. 6 de la directive 2011/85.

70. Art. 3, § 1e et § 2 TSCG.

71. Communication du 20 juin 2012, Principes communs aux mécanismes nationaux de correction budgétaire, COM(2012) 342.

72. L'art. 6, § 3 du règlement 1466/97 amendé dispose qu'il y a un écart important par rapport à la trajectoire d'ajustement lorsque l'écart représente au moins 0,5 % du PIB sur une année donnée, ou au moins 0,25 % du PIB par an en moyenne sur deux années consécutives.

73. Notons que différents systèmes existent dans le monde : augmentation des recettes avec mise en place automatique d'une taxe (par exemple sous la forme d'une cotisation sociale généralisée) pour résorber le déficit qui dépasse l'objectif budgétaire à moyen terme, limite de dépenses publiques, compte notionnel dans lequel tout dépassement par rapport à l'objectif budgétaire à moyen terme est inscrit et doit être compensé dans les années ultérieures, limite à l'endettement public (comme aux États-Unis) : voy. notamment le rapport Camdessus (2010).

6. La suspension du mécanisme correctif ne peut s'appliquer qu'en cas de circonstances exceptionnelles telles que définies par le droit européen⁷⁴ et elle doit rester temporaire.
7. Le déclenchement du mécanisme, son déroulement et l'appréciation de circonstances exceptionnelles justifiant sa suspension doivent être évalués par les organismes budgétaires nationaux indépendants et les autorités budgétaires nationales doivent se conformer aux avis des organismes indépendants ou expliquer publiquement pourquoi elles ne les suivent pas (principe du *comply or explain*).

Le respect de l'obligation de transposition en droit national de la « règle d'or » et de son mécanisme correctif est soumis au contrôle de la Cour de justice de l'Union européenne. Toutefois, il faut remarquer que le contrôle de la Cour de justice est limité car il ne concerne que *la transposition* de la règle d'or et du mécanisme correctif mais pas *son application*⁷⁵. En d'autres termes, la Cour de justice ne vérifie pas si les États respectent la « règle d'or » dans leurs budgets annuels. En pratique, la Commission fait un rapport sur la transposition de la « règle d'or » et du mécanisme national de correction pour chacun des États parties, et si elle constate un défaut de transposition, les autres États parties au TSCG doivent saisir la Cour de justice. En outre, si un État est condamné par la Cour de justice et que la Commission constate qu'il ne respecte pas l'arrêt de condamnation, les autres États parties au TSCG peuvent saisir la Cour pour qu'elle prononce un deuxième arrêt contre l'État récalcitrant, assorti d'une astreinte ou d'une amende pouvant aller jusqu'à 0,1 % du PIB⁷⁶.

1.2 La surveillance multilatérale et la correction des déséquilibres macroéconomiques

À côté de la surveillance des déséquilibres budgétaires, le premier pilier de la gouvernance économique comprend une surveillance d'autres déséquilibres macroéconomiques qui peuvent également porter atteinte à la stabilité de la zone monétaire comme les bulles immobilières et financières en Irlande et en Espagne l'ont montré. Ce mécanisme est prévu par deux règlements adoptés en 2011 dans le cadre du six-pack : le règlement 1176/2011, s'appliquant à tous les États membres de l'Union européenne, contient les principes et les procédures, et le

74. Art. 5, § 1 du règlement 1466/97 amendé vise d'une part une circonstance inhabituelle indépendante de la volonté de l'État membre concerné ayant des effets sensibles sur la situation financière des administrations publiques ou, d'autre part, une période de grave récession économique affectant la zone euro ou l'ensemble de l'Union.

75. Art. 8 TSCG et arrangements y relatifs. De même en droit de l'Union européenne, le pouvoir de la Cour de justice de condamner les États membres violant leurs obligations budgétaires a été limité : art. 126, § 10 TFUE.

76. Les montants versés sur base d'une telle condamnation sont attribués au Mécanisme européen de stabilité si l'État condamné fait partie de la zone euro et au budget général de l'Union si l'État condamné ne fait pas partie de la zone euro.

règlement 1174/2011⁷⁷, ne s'appliquant qu'aux États membres dont la monnaie est l'euro, contient les sanctions financières en cas de non-respect de recommandations faites aux États. Le mécanisme de surveillance comprend une phase préventive et une phase corrective qui sont alternatives et non pas successives comme dans le Pacte de stabilité et de croissance.

(a) L'analyse préliminaire de la Commission européenne

La mise en œuvre du mécanisme commence par l'analyse annuelle par la Commission d'un *tableau de bord* comprenant onze indicateurs auxquels sont associés des seuils d'alerte⁷⁸ : cinq indicateurs externes (balance des opérations courantes, position extérieure globale nette, taux de change effectif réel, parts de marché à l'exportation, et coûts salariaux nominaux) et six indicateurs internes (prix de l'immobilier, crédit dans le secteur privé, taux de chômage, dette du secteur privé, dette des administrations publiques, et passifs totaux du secteur financier).

Sur cette base, la Commission adopte chaque année au mois de novembre, un *Rapport sur le Mécanisme d'Alerte* comprenant une évaluation quantitative des indicateurs macroéconomiques mais également qualitative pour déterminer les pays qui nécessitent un examen plus approfondi de leurs évolutions macroéconomiques⁷⁹. Pour 2013, la Commission a identifié 14 États membres justifiant un examen approfondi. Elle a notamment identifié la Belgique dont trois indicateurs dépassaient les seuils d'alerte (parts de marché à l'exportation, dette privée et dette publique). Ensuite, le Conseil et l'Eurogroupe discutent du Rapport sur le Mécanisme d'Alerte de la Commission.

Sur base de cette discussion, la Commission, en collaborant avec les comités techniques du Conseil (comité économique et financier, comité de politique économique, comité de l'emploi, comité de protection sociale), procède à un *bilan approfondi* des États dont elle considère qu'ils peuvent ou risquent d'être touchés par un déséquilibre macroéconomique⁸⁰. Sur base du résultat de ces bilans approfondis, la Commission peut poursuivre la procédure de trois manières différentes : (i) si elle considère que l'État examiné ne présente pas de déséquilibres macroéconomiques, elle clôture l'examen de ce pays ; (ii) si elle considère que l'État examiné présente des déséquilibres macroéconomiques qui ne sont pas excessifs ou qui sont excessifs mais ne justifient pas l'ouverture d'une procédure corrective, elle propose au Conseil d'adopter des recommandations préventives qui s'inscrivent dans le cadre du semestre européen ; (iii) si elle considère que l'État examiné présente des déséquilibres macroéconomiques excessifs qui nécessitent l'ouverture d'une phase corrective, la Commission propose au Conseil d'ouvrir une procédure de déséquilibres macroéconomiques excessifs.

77. L'ensemble des règlements du six-pack sont entrés en vigueur le 13 décembre 2011.

78. Art. 4 du règlement 1176/2011. Pour la justification économique du choix des indicateurs, voy. Commission européenne (2012a) et Commission Staff Working Document of 28 November 2012 on Completing the Scoreboard for the Macroeconomic Imbalance Procedure: Financial Sector Indicator, SWD (2012) 420.

79. Art. 3 du règlement 1176/2011. Voir Rapport de la Commission du 28 novembre 2012, Rapport sur le Mécanisme d'Alerte 2013, COM(2012) 751

80. Art. 5 du règlement 1176/2011.

(b) La procédure de surveillance dans le cadre du semestre européen (phase préventive)

Si la Commission considère qu'un État membre présente des déséquilibres macroéconomiques qui ne sont pas excessifs ou qui sont excessifs mais ne nécessitant pas l'ouverture de la phase corrective, elle recommande au Conseil d'adopter des *recommandations* (sur base de l'article 121, § 2 TFUE) adressées à l'État pour remédier aux déséquilibres identifiés⁸¹. Le Conseil décide, à la majorité qualifiée et selon le principe du « *comply or explain* », à propos de ces recommandations individuelles qui s'intègrent dans l'ensemble des recommandations adressées aux États membres à l'issue du semestre européen. En 2013, la Commission a estimé que 11 États membres, sur les 14 soumis à l'examen approfondi, présentaient des déséquilibres macroéconomiques non excessifs⁸², dont la Belgique vu la baisse de ses parts de marché en exportation suite à un manque de compétitivité coût et non-coût et à une dette publique importante⁸³. Elle a également estimé que deux États (l'Espagne et la Slovaquie) présentaient des déséquilibres macroéconomiques excessifs, mais qu'ils ne justifiaient pas l'ouverture d'une procédure de déficit excessif⁸⁴.

(c) La procédure de déséquilibres macroéconomiques excessifs (phase corrective)

Si la Commission considère qu'un État membre présente des déséquilibres macroéconomiques excessifs nécessitant la mise en œuvre de la phase corrective, elle recommande au Conseil d'ouvrir une *procédure de déséquilibres macroéconomiques excessifs* et d'adopter des *recommandations* (sur base de l'article 121, § 4 TFUE) pour corriger les déséquilibres excessifs⁸⁵. Le Conseil décide en statuant à la majorité qualifiée et selon le principe du « *comply or explain* ». L'État membre entre alors dans la phase corrective du mécanisme de surveillance.

Dans ce cas, cet État adopte un *plan national de mesures correctrices* définissant des actions spécifiques et un calendrier de mise en œuvre. Ce plan est évalué par la Commission et doit être avalisé par le Conseil. Si le Conseil estime qu'il est insuffisant, l'État membre *révise son plan*⁸⁶. Si l'État récalcitrant fait partie de la zone euro, il est soumis à davantage de contraintes. Ainsi, si cet État voit son plan refusé deux fois par le Conseil, la Commission peut proposer de lui imposer une *amende annuelle de 0,1 % du PIB*. Le Conseil est censé adopter cette sanction, à moins qu'il ne s'y oppose à la majorité qualifiée dans un délai de dix jours (système de la majorité qualifiée inversée)⁸⁷.

81. Art. 6 du règlement 1176/2011.

82. Communication de la Commission européenne du 10 avril 2013, Résultats des examens approfondis, COM(2013) 199.

83. La Commission n'estime pas que la dette privée belge soit un déséquilibre car le niveau d'endettement des sociétés non financières, élevé en termes de dette non consolidée, ne laisse pas entrevoir de risques compte tenu du niveau de dette consolidée encore raisonnable.

84. Chypre avait été soumis à un examen approfondi mais a ensuite été sorti de la procédure car il a été soumis à un programme d'ajustement macroéconomique.

85. Art. 7 du règlement 1176/2011.

86. Art. 8 du règlement 1176/2011.

87. Art. 3, § 2a du règlement 1174/2011.

Il ne suffit pas d'adopter un plan de mesures correctrices, il faut encore le mettre en œuvre. Pour s'en assurer, l'État soumis à une procédure de déséquilibres macroéconomiques excessifs présente régulièrement à la Commission et au Conseil des *rapports d'avancement* et la Commission peut y mener des missions de surveillance⁸⁸. Sur base de l'évaluation de la Commission, le Conseil décide si les réformes prises par l'État membre correspondent bien au plan de mesures avalisé par le Conseil.

Si ce n'est pas le cas, le Conseil adopte, à la majorité qualifiée sur recommandation de la Commission, de nouvelles *recommandations* de réformes à entreprendre pour corriger les déséquilibres macroéconomiques⁸⁹. À nouveau si l'État récalcitrant fait partie de la zone euro, il est soumis à davantage de contraintes. La Commission peut proposer d'imposer un *dépôt portant intérêt de 0,1 % du PIB*. Le Conseil est censé adopter cette sanction, à moins qu'il ne s'y oppose à la majorité qualifiée dans un délai de dix jours (système de la majorité qualifiée inversée)⁹⁰.

Si l'État refuse de se soumettre aux recommandations du Conseil et qu'il participe à l'euro, la Commission peut proposer de lui imposer une *amende annuelle de 0,1 % du PIB*. Le Conseil est censé adopter cette sanction, à moins qu'il ne s'y oppose à la majorité qualifiée dans un délai de dix jours (système de la majorité qualifiée inversée).

2 LA COORDINATION DES POLITIQUES SOCIO-ÉCONOMIQUES

Le deuxième pilier de la gouvernance économique est relatif à la coordination des politiques socio-économiques nationales et européennes et vise à favoriser la croissance et l'emploi. Il est basé sur plusieurs volets dont les instruments ont une valeur juridique et un champ d'application fort différents : (i) la Stratégie Europe 2020 qui se base sur les mécanismes de coordination des politiques économiques et de l'emploi prévus par le TFUE ; (ii) le titre économique du TSCG conclu en dehors de l'Union européenne mais qui se base sur des mécanismes de cette Union, (iii) le Pacte pour l'euro plus de mars 2011 et le pacte pour la croissance et l'emploi de juin 2012, qui se basent sur des conclusions politiques du Conseil européen.

2.1 La coordination dans le cadre de l'UE : la Stratégie Europe 2020 pour la croissance et l'emploi

La stratégie Europe 2020 vise à coordonner les politiques socio-économiques des États membres, sur base des articles 121 et 148 TFUE, pour assurer une

88. Art. 9 du règlement 1176/2011.

89. Art. 10, § 4 du règlement 1176/2011. Si l'amende est payée par un État de la zone euro, elle est affectée au Mécanisme européen de stabilité.

90. Art. 3, § 2b du règlement 1174/2011.

croissance intelligente, durable et inclusive ainsi que des emplois dans l'Union européenne⁹¹.

(a) Les objectifs et les lignes d'action

– Les objectifs de la Stratégie

La Stratégie Europe 2020 prévoit cinq grands objectifs européens à atteindre en 2020⁹² : (1) en matière d'*emploi* : porter à 75 % le taux d'emploi des femmes et des hommes âgés de 20 à 64 ans ; (2) en matière de *recherche, développement et innovation* : porter à 3 % du PIB le niveau cumulé des investissements publics et privés ; (3) en matière *environnementale* : réduire les émissions de gaz à effet de serre de 20 % par rapport aux niveaux de 1990, faire passer à 20 % la part des sources d'énergie renouvelable dans la consommation finale d'énergie, et s'acheminer vers une augmentation de 20 % de l'efficacité énergétique ; (4) en matière d'*éducation* : réduire le taux de décrochage scolaire à moins de 10 % et porter à 40 % au moins la proportion de personnes âgées de 30 à 34 ans ayant obtenu un diplôme de l'enseignement supérieur ; (5) en matière d'*inclusion sociale* : assurer que 20 millions de personnes au moins cessent d'être confrontées au risque de pauvreté et d'exclusion calculé sur base de trois indicateurs (risque de pauvreté, dénuement matériel et fait de vivre dans un ménage sans emploi).

Sur base de méthodologies proposées par la Commission et les comités techniques du Conseil, les cinq grands objectifs ont été traduits en objectifs nationaux par chaque État membre. Toutefois, la somme pondérée des objectifs nationaux de tous les États membres ne permet pas d'atteindre les objectifs européens⁹³, ce qui démontre un manque d'ambition dès l'entame de la mise en œuvre de la nouvelle stratégie. En Belgique, les objectifs à atteindre en 2020 sont les suivants : (1) un taux d'emploi de 73,2 % ; (2) des dépenses en R&D de 3 % du PIB ; (3) une réduction des émissions de CO₂ de 15 % par rapport au niveau de 2005 (dans les secteurs non couverts par la système de permis d'émission), une part des énergies renouvelables de 13 % et une réduction de la consommation énergétique de 9.80 Mtep ; (4) un taux de décrochage scolaire de 9,5 % et un taux de jeunes avec un diplôme de l'enseignement supérieur de 47 % ; (5) et une réduction de la pauvreté de 380 000 personnes entre 2010 et 2020.

La Stratégie Europe 2020 prévoit également des actions au niveau européen et des orientations pour des actions au niveau national en vue d'atteindre les cinq grands objectifs.

– Les actions au niveau européen

Quant aux actions européennes, la Commission a adopté sept *initiatives-phares* qui sont autant de programmes de travail thématiques pour accroître la croissance et l'emploi au sein de l'Union européenne : trois initiatives visent

91. Voy. le site de la Commission européenne relatif à la Stratégie Europe 2020 : http://ec.europa.eu/europe2020/index_fr.htm.

92. Voy. l'annexe 1 des conclusions du Conseil européen du 17 juin 2010. Pour une critique acerbe, mais non dénuée de pertinence, de la Stratégie Europe 2020, voy. Pochet (2010).

93. À l'exception des objectifs en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre et d'augmentation d'énergie renouvelable qui avaient déjà été inscrits dans des actes contraignants adoptés dans le contexte du paquet climat agréé en 2008.

à stimuler une croissance intelligente : « Un agenda numérique pour l'Europe », « Union pour l'innovation » et « Jeunesse en mouvement » ; deux initiatives visent à stimuler une croissance durable : « Ressources performantes d'Europe » et « Une politique industrielle pour l'ère de la mondialisation » ; et deux initiatives visent à stimuler une croissance inclusive : « Une stratégie pour des compétences nouvelles et des emplois » et « La plate-forme européenne contre la pauvreté et l'exclusion sociale ». En complément, la Commission a adopté plusieurs communications de nature horizontale relatives au marché intérieur et au commerce international.

– **Les actions au niveau national**

Quant aux actions nationales, le Conseil a adopté en 2010 dix *lignes directrices intégrées* qui indiquent les réformes structurelles à mettre en œuvre pour atteindre les objectifs de la stratégie Europe 2020. Ces lignes directrices restent stables jusqu'en 2014. Elles sont prévues par deux textes juridiques différents adoptés sur des bases juridiques distinctes du TFUE.

- Les six premières lignes directrices intégrées sont prévues par les *grandes orientations de politiques économiques*⁹⁴. Les trois premières sont d'ordre budgétaire et macroéconomique : (i) garantir la qualité et la viabilité des finances publiques, (ii) résorber les déséquilibres macroéconomiques dans l'Union européenne, (iii) réduire les déséquilibres macroéconomiques au sein de la zone euro. Les trois suivantes sont d'ordre micro-économique : (iv) optimiser le soutien à la recherche et développement et à l'innovation, renforcer le triangle de la connaissance et libérer le potentiel de l'économie numérique, (v) favoriser une utilisation plus efficace des ressources et réduire les émissions de gaz à effet de serre, et (vi) améliorer l'environnement des entreprises et des consommateurs et moderniser la base industrielle afin d'assurer le plein fonctionnement du marché intérieur.
- Les quatre dernières lignes directrices intégrées sont prévues par les *lignes directrices pour les politiques de l'emploi*⁹⁵. Elles visent à (i) accroître la participation des femmes et des hommes au marché du travail, diminuer le chômage structurel et promouvoir la qualité de l'emploi, (ii) développer une main-d'œuvre qualifiée en mesure de répondre aux besoins du marché du travail et promouvoir l'éducation et la formation tout au long de la vie, (iii) améliorer la qualité des systèmes d'éducation et de formation et les rendre plus performants à tous les niveaux, et augmenter la participation à l'enseignement supérieur ou d'un niveau équivalent, et (iv) promouvoir l'inclusion sociale et lutter contre la pauvreté.

(b) La procédure de coordination annuelle dans le cadre du semestre européen

Ces dix lignes directrices intégrées doivent être traduites en actions nationales qui sont coordonnées dans le cadre du semestre européen selon les étapes suivantes⁹⁶.

94. Recommandation 2010/410 du Conseil du 13 juillet 2010 relative aux grandes orientations des politiques économiques des États membres et de l'Union, adoptée sur base de l'art. 121, § 2 TFUE.

95. Décision 2010/707 du Conseil du 21 octobre 2010 relative aux lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres, adoptée sur base de l'art. 148, § 2 TFUE.

96. Art. 2 -bis du règlement 1466/97 amendé.

Chaque année en novembre, la Commission européenne adopte un *Examen Annuel de la Croissance* (*Annual Growth Survey*)⁹⁷. Cet Examen fait un rapportage des mesures adoptées au niveau européen et au niveau national dans le cadre de la Stratégie Europe 2020 et fixe les priorités de l'Union européenne pour stimuler la croissance et la création d'emplois au cours de l'année à venir. Pour 2013, la Commission a identifié cinq priorités : (i) procéder à un assainissement budgétaire différencié propice à la croissance, (ii) revenir à des pratiques normales en matière de prêt à l'économie, (iii) promouvoir la croissance et la compétitivité pour aujourd'hui et demain, (iv) lutter contre le chômage et prendre des mesures pour faire face aux retombées sociales de la crise, et (v) moderniser l'administration publique.

Ensuite, l'examen de croissance de la Commission est discuté par les différentes instances du Conseil d'abord au niveau des comités techniques⁹⁸ et ensuite au niveau des différentes formations ministérielles. Parallèlement, le Parlement européen adopte une résolution sur l'Examen annuel de croissance de la Commission⁹⁹. Ces dialogues politiques conduisent, en mars, le Conseil européen de printemps à formuler des *orientations générales au niveau européen* qui permettent aux États membres d'élaborer leurs programmes de stabilité/convergence et leurs programmes nationaux de réforme¹⁰⁰.

En avril, lors de l'adoption des programmes de stabilité ou convergence en matière budgétaire, les États membres présentent également leurs *programmes nationaux de réformes* qui montrent l'évolution au regard des objectifs nationaux chiffrés et qui sont basés sur les recommandations des années antérieures, les grandes priorités identifiées par le Conseil européen de printemps et l'Examen Annuel de la Croissance de la Commission, ainsi que les 10 lignes directrices intégrées de la Stratégie Europe 2020¹⁰¹.

Ensuite, la *Commission* évalue les programmes nationaux de réforme. Fin mai, sur base de cette évaluation, elle recommande au Conseil l'adoption de recommandations spécifiques par pays ainsi qu'au niveau de la zone euro¹⁰². Ainsi, en mai 2013, la Commission a recommandé au Conseil d'adopter à l'égard de la Belgique des recommandations relatives à la sécurité sociale (en particulier

97. Communication de la Commission du 28 novembre 2012, Examen Annuel de la Croissance 2013, COM(2012) 750. Cette Communication comprend des annexes relatives à la situation macroéconomique de l'Union européenne et de ses États membres ainsi que le projet du Rapport annuel conjoint sur l'emploi en Europe prévu par l'art. 148, § 5 TFUE. La Communication est accompagnée par le Rapport sur le Mécanisme d'Alerte 2013 qui lance la procédure de surveillance des déséquilibres macroéconomiques (cf. *supra*) ainsi que par un Rapport sur l'état du marché intérieur.

98. Notamment le comité économique et financier, le comité de politique économique, le comité de l'emploi et le comité de protection sociale.

99. Résolution du Parlement européen du 7 février 2013 sur l'Examen annuel de croissance 2013.

100. Pour 2013, voy. les Conclusions du Conseil européen du 14–15 mars 2013, disponible à <http://www.european-council.europa.eu/council-meetings/conclusions?lang=fr>.

101. Les programmes nationaux de réforme sont disponibles à http://ec.europa.eu/europe2020/reaching-the-goals/monitoring-progress/recommendations-2011/index_fr.htm.

102. Communication de la Commission du 29 mai 2013, Semestre européen : recommandations par pays – Sortir l'Europe de la crise, COM(2013) 350.

les retraites), à la formation des salaires, à la concurrence, à la fiscalité, aux politiques d'emploi et à la politique environnementale.

En juin, les différentes instances du *Conseil* examinent les propositions de recommandations, d'abord au niveau des comités techniques et ensuite au niveau ministériel (dans les formations Affaires économiques et financières, Emploi et affaires sociales et Affaires générales). Sur cette base, le Conseil européen d'été en approuve la teneur générale. Enfin, en juillet, le Conseil adopte formellement les *recommandations* (sur base de l'article 121, § 2 TFUE en matière de politique économique et de l'article 148, § 4 TFUE en matière de politique de l'emploi) en statuant à la majorité qualifiée et selon le principe du « *comply or explain* »¹⁰³.

Encadré 3. Recommandations socio-économiques adressées à la Belgique par le Conseil en juillet 2013¹⁰⁴

2. à accentuer ses efforts pour combler l'écart entre l'âge effectif et l'âge légal de départ à la retraite, notamment en poursuivant les réformes engagées en vue de restreindre les possibilités de départ anticipé ; à appuyer les réformes des systèmes de sécurité sociale des personnes âgées par des mesures de soutien à l'emploi et par des réformes du marché du travail propices au vieillissement actif ; à relever l'âge effectif de départ à la retraite en alignant l'âge de la retraite ou les prestations de pension sur l'évolution de l'espérance de vie ; à continuer d'améliorer le rapport coût/efficacité des dépenses publiques dans le domaine des soins de longue durée en institution ;

3. afin de rétablir la compétitivité, à poursuivre les efforts engagés pour réformer le système de fixation des salaires, y compris l'indexation ; à faire en sorte, en particulier par des mesures structurelles, en concertation avec les partenaires sociaux et dans le respect des pratiques nationales, que le système de fixation des salaires réagisse à l'évolution de la productivité, qu'il reflète les différences de productivité et de situation sur le marché du travail aux niveaux sous-régional et local, et qu'il prévienne des corrections automatiques lorsque l'évolution des salaires nuit à la compétitivité-coût ;

4. à présenter des mesures structurelles concrètes et définies dans le temps pour améliorer la concurrence dans le secteur des services, en supprimant les barrières dans le secteur du commerce de détail et les restrictions excessives dans le secteur des services professionnels, et à améliorer la fourniture d'internet haut débit mobile ; à continuer d'améliorer le fonctionnement du secteur de l'énergie en réduisant les coûts de distribution et en surveillant les prix de détail, à renforcer l'indépendance des autorités de régulation dans les secteurs de l'énergie, des télécommunications et des transports (chemins de fer, aéroports) ; à supprimer les obstacles réglementaires qui subsistent dans le secteur postal ;

103. Si l'État connaît des déséquilibres macroéconomiques non excessifs, certaines des recommandations qui lui sont adressées sont également basées sur l'article 6, § 1 du règlement 1176/2011. Ainsi, pour la Belgique, les recommandations 1 à 5 visent notamment à corriger les déséquilibres macroéconomiques et, partant, sont également adoptées sur base du règlement 1776/2011.

104. Recommandation du Conseil du 9 juillet 2013 concernant le programme national de réforme de la Belgique pour 2013 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de la Belgique pour la période 2012-2016, J.O. C 217 du 30 juillet 2013, p. 5.

5. à élaborer des propositions concrètes et définies dans le temps pour déplacer la charge fiscale du travail vers des assiettes fiscales ayant un effet de distorsion moins important sur la croissance, notamment en étudiant le potentiel de la fiscalité environnementale, par exemple en ce qui concerne le diesel, les combustibles de chauffage et l'utilisation privée des voitures de société ; à simplifier le système fiscal en réduisant les dépenses fiscales en matière d'impôt sur le revenu, en accroissant l'efficacité de la TVA et en améliorant le respect des obligations fiscales par la suppression des failles existantes ;

6. à réduire encore les facteurs dissuadant de travailler en veillant à l'application effective des exigences en matière de recherche d'emploi et à l'octroi d'une aide personnalisée à la recherche d'emploi pour tous les chômeurs ; à prendre des mesures pour renforcer la mobilité interrégionale de la main-d'œuvre ; à simplifier les politiques d'incitation à l'emploi, d'activation, de rapprochement de l'offre et de la demande de main-d'œuvre, d'enseignement, d'apprentissage tout au long de la vie et de formation professionnelle pour les personnes plus âgées et pour les jeunes, et à renforcer la cohérence entre elles ; à mettre au point des stratégies globales en faveur de l'inclusion sociale et du marché du travail pour les personnes issues de l'immigration ;

7. à prendre des mesures concrètes, et à convenir d'une répartition claire des efforts entre les autorités fédérales et régionales, pour garantir des progrès dans la réalisation des objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre produits par les activités non couvertes par le système d'échange de quotas d'émission et en particulier par le secteur des transports et les bâtiments.

Ainsi, le semestre européen améliore l'efficacité de la gouvernance économique avec deux grandes innovations. La première innovation consiste à synchroniser la surveillance des politiques budgétaires (les programmes de stabilité/convergence), la surveillance des déséquilibres macroéconomiques (Rapport sur le mécanisme d'alerte et bilan approfondi par pays) et la coordination des politiques économiques et de l'emploi (programme national de réforme)¹⁰⁵. La deuxième innovation consiste à tenir ces surveillances et cette coordination européennes durant le premier semestre de chaque année, avant l'adoption des décisions nationales par les parlements des États membres durant le deuxième semestre de l'année.

Pour renforcer la légitimité et l'appropriation du semestre européen, le Parlement européen peut tenir un *dialogue économique* avec les instances européennes ou les instances nationales¹⁰⁶. Ainsi, la commission compétence du Parlement européen peut inviter le Président du Conseil, de la Commission, du Conseil européen ou de l'Eurogroupe pour discuter de certaines questions relatives à la gouvernance économique. Par ailleurs, cette commission peut dialoguer avec les États membres qui font l'objet de recommandations ou sanctions du Conseil.

105. Notons que la phase corrective du pacte de stabilité et de croissance (la procédure de déficit excessif) et la phase corrective du contrôle des déséquilibres macroéconomiques (la procédure de déséquilibres macroéconomiques excessifs) ont un échéancier propre à chaque État membre qui en est l'objet et ne s'inscrivent pas nécessairement dans le semestre européen.

106. Art. 2 –bis ter du règlement 1466/97 amendé et art. 15 du règlement 473/2013.

2.2 La coordination en marge de l'UE : le titre économique du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire

Le titre relatif à la coordination des politiques économiques et la convergence du TSCG vise à assurer un équilibre avec le titre budgétaire de ce traité. Il ouvre la voie à une coordination et une intégration plus équilibrée et plus poussée des politiques socio-économiques entre les États participants.

D'abord, les 25 États parties au TSCG s'engagent à œuvrer conjointement et à adopter les actions nécessaires dans tous les domaines essentiels au bon fonctionnement de la zone euro, notamment en matière de compétitivité, d'emploi, de soutenabilité des finances publiques et de stabilité financière¹⁰⁷.

Ensuite, les 25 États parties s'engagent à recourir aux mécanismes de différenciation prévus par les traités européens (la coordination au sein de la zone euro, ou les coopérations renforcées au sein d'un groupe d'au moins 9 États membres) pour les questions essentielles au bon fonctionnement de la zone euro, comme par exemple la taxe sur les transactions financières¹⁰⁸.

Enfin, les 25 États parties s'engagent à débattre entre eux de toute réforme économique importante avant de les mettre en œuvre, et au besoin, les coordonner. Ce débat préalable ou cette coordination peut avoir lieu dans le cadre du semestre européen, et en particulier lorsque les recommandations relatives aux programmes nationaux de réforme sont discutées dans les enceintes du Conseil¹⁰⁹.

2.3 Les Pactes politiques

– Le Pacte pour l'euro plus de mars 2011

Le Pacte pour l'euro plus a été adopté par 23 États membres lors du Conseil européen de mars 2011¹¹⁰. Il est de nature politique puisqu'il ne se base pas sur un acte juridique formel obligatoire. Il s'agit d'un programme de réformes socio-économiques axé sur quatre grandes priorités : (1) le développement de la *compétitivité* par des mesures assurant, d'une part, que le coût du travail évolue en lien avec la productivité et, d'autre part, que cette productivité augmente par des actions en matière d'éducation, de R&D, de libéralisation des

107. Art. 9 du TSCG qui reprend les domaines d'action du Pacte pour l'euro plus du 24 mars 2011, analysé *infra*.

108. Art. 10 TSCG.

109. Art. 11 TSCG. La Commission a adopté une Communication sur les modalités de cette coordination *ex-ante* : Communication de la Commission du 20 mars 2013, Vers une union économique et monétaire véritable et approfondie : Coordination préalable des projets de grandes réformes des politiques économiques, COM(2013) 166.

110. Le texte du Pacte pour l'euro plus se trouve en annexe des Conclusions du Conseil européen des 24 et 25 mars 2011.

secteurs régulés, ou d'amélioration de l'environnement des entreprises ; (2) la stimulation de l'*emploi* notamment par la promotion de la flexicurité alliant la flexibilité d'emploi avec la sécurité des travailleurs et par des réformes fiscales favorisant le travail ; (3) la viabilité des *finances publiques*, en particulier des dépenses de sécurité sociale (retraites, soins de santé et allocations de chômage) ; (4) le renforcement de la *stabilité financière*. En outre, le Pacte pour l'euro plus prévoit l'amélioration de la coordination et de l'harmonisation des politiques fiscales¹¹¹.

Lors du Conseil européen de juin 2010, les 23 États participants au Pacte pour l'euro plus se sont engagés à plus de 100 mesures concrètes¹¹². Les engagements pris dans le Pacte sont traduits dans le cadre des programmes nationaux de réforme et font l'objet d'une évaluation régulière par le Conseil européen dans le cadre du semestre européen. Ce Pacte qui n'est pas basé sur des instruments législatifs et qui ne s'inscrit pas directement dans le semestre européen, est déjà tombé en désuétude.

– **Le Pacte pour la croissance et l'emploi de juin 2012**

Le Pacte pour la croissance et l'emploi a été adopté par les États membres de l'Union européenne lors du Conseil européen de juin 2012¹¹³. Comme le Pacte pour l'euro plus, il ne s'agit que d'engagements politiques qui n'ont pas de force juridique obligatoire. Son exécution a fait l'objet d'une évaluation au Conseil européen de juin 2013.

La partie du Pacte relative aux *mesures nationales* vise principalement à rappeler la coordination des politiques économiques renforcée par les nouveaux mécanismes de gouvernance économique européenne, en relevant en particulier la nécessité d'un assainissement budgétaire intelligent c'est-à-dire préservant les dépenses publiques en faveur de la croissance¹¹⁴, de financement de l'économie réelle, de réformes structurelles, de lutte contre le chômage notamment en recourant au Fonds social européen, et de modernisation des administrations publiques nationales.

La partie du Pacte relative aux *mesures européennes* rappelle les politiques principales en faveur de la croissance : le marché intérieur, en particulier pour l'économie numérique et l'énergie ; la recherche et développement et l'innovation ; le budget européen dont la politique de cohésion ; le financement de l'économie réelle avec une injection de 120 milliards d'euros, soit l'équivalent de 1 % du PIB européen, par une augmentation du capital de la BEI, le développement des obligations liées à des projets d'investissement (projects bonds) et une réaffectation des fonds structurels ; une amélioration de la coordination fiscale ; des politiques en faveur de l'emploi ; et le développement du commerce international.

111. Cela pourrait par exemple viser l'assiette commune consolidée pour l'impôt sur les sociétés ou la taxe sur les transactions financières actuellement en discussion.

112. Voy. doc EUCO 24/11 du 21 juin 2011. Depuis lors, les États participants au pacte pour l'euro plus n'ont pas pris de nouveaux engagements.

113. Le Pacte pour la croissance et l'emploi est annexé aux conclusions du Conseil européen du 28-29 juin 2012.

114. À ce sujet, voy. Commission européenne (2012c).

3 LES INNOVATIONS INSTITUTIONNELLES AU NIVEAU DE LA ZONE EURO

Les différents piliers de la gouvernance économique entraînent des conséquences importantes pour l'architecture institutionnelle de la zone euro. Lors du Sommet de la zone euro d'octobre 2011, les chefs d'État ou de gouvernement des États dont la monnaie est l'euro ont adopté un important plan composé de 10 mesures pour renforcer la gouvernance de la zone euro¹¹⁵. Certaines de ces mesures, qui avaient un caractère informel, ont été reprises dans le titre institutionnel (titre V) du TSCG et acquièrent ainsi un caractère formel en droit international. Ces mesures touchent, d'une part, aux instances ministérielles et, d'autre part mais dans une moindre mesure, aux instances parlementaires.

3.1 Les instances ministérielles : le renforcement de la filière Eurogroupe

La filière zone euro du Conseil a été considérablement renforcée dans ses trois niveaux décisionnels : le niveau des chefs d'État ou de gouvernement (le Sommet de la zone euro a été créé), le niveau ministériel (l'Eurogroupe a été renforcé), et le niveau préparatoire des fonctionnaires (le groupe de travail Eurogroupe a été renforcé).

– ***Le niveau des chefs d'État ou de gouvernement : le Sommet de la zone euro***

Le Sommet de la zone euro a été créé par le TSCG¹¹⁶. Il est composé des chefs d'État ou de gouvernement des États dont la monnaie est l'euro et du Président de la Commission européenne. Le Président de la BCE est toujours invité et le Président de l'Eurogroupe peut être invité. Le Président du Parlement européen peut être entendu et le Président du Sommet doit faire rapport au Parlement européen après chaque réunion. Le président du Sommet est désigné à la majorité simple de ses membres lors de l'élection du Président du Conseil européen et pour un mandat d'une durée identique de deux ans et demi¹¹⁷.

Le Sommet de la zone euro se réunit au moins deux fois par an pour discuter des questions relatives à la gouvernance et aux politiques menées dans le cadre de la zone monétaire. En général, les réunions ont lieu avant ou en marge du Conseil européen. Les travaux sont préparés par le Président du Sommet de la zone euro, en étroite collaboration avec le Président de la Commission et sur base des travaux de l'Eurogroupe.

115. Annexe I de la déclaration du Sommet de la zone euro du 26 octobre 2011.

116. Art. 12 TSCG. Rappelons que le premier sommet de la zone euro s'était réuni à Paris, sous Présidence française, le 13 octobre 2008 pour adopter un plan européen de sauvetage du secteur bancaire suite à la crise des *subprimes*.

117. En mars 2012, le Président du Conseil européen H. Van Rompuy a été élu comme Président du Sommet de la zone euro jusqu'en novembre 2014.

La difficulté politique majeure touche à la relation entre le Sommet de la zone euro et les États membres de l'UE qui ne sont pas membre de la zone monétaire commune. Il est prévu que le sommet de la zone euro ne compte que les États participants à la zone monétaire, mais qu'il peut être élargi aux autres États parties du TSCG et non membres de la zone monétaire lorsqu'y sont discutés l'architecture globale ou les règles fondamentales de la zone euro, et les questions de compétitivité. Ce Sommet de la zone euro élargi doit se tenir au moins une fois par an pour discuter des questions spécifiques touchant à la mise en œuvre du TSCG. Par ailleurs, le Président du Sommet tient les États qui ne sont pas membre de la zone euro étroitement informés de la préparation et des résultats des sommets. Cette information est assurément facilitée lorsque le Président du sommet de la zone euro est également celui du Conseil européen, comme c'est le cas actuellement.

– **Le niveau ministériel : l'Eurogroupe**

L'Eurogroupe avait été créé de manière informelle en 1997¹¹⁸ et formalisé par le traité de Lisbonne¹¹⁹. Il comprend les ministres des finances des États membres dont la monnaie est l'euro ainsi qu'un représentant de la Commission, et un représentant de la BCE.

Le Président de l'Eurogroupe est élu à la majorité simple de ses membres pour un mandat de deux ans et demi. Pour renforcer ce rôle, le plan d'action d'octobre 2011 prévoit que le Président pourrait exercer cette fonction à temps plein. Toutefois, cette possibilité n'a pas encore été utilisée puisqu'en janvier 2013, c'est le ministre néerlandais des finances, J. Dijsselbloem, qui a été élu Président de l'Eurogroupe. Le plan d'action prévoit également une réunion mensuelle du Président du Sommet de la zone euro, du Président de l'Eurogroupe, et du Président de la Commission, avec éventuellement le Président de la BCE.

– **Le niveau préparatoire : le groupe de travail Eurogroupe**

Les travaux de l'Eurogroupe sont préparés par le groupe de travail Eurogroupe (*Euro Working Group, EWG*), composé des représentants des ministres des finances des États dont la monnaie est l'euro. En pratique, il s'agit des représentants des pays de la zone euro au sein du Comité économique et financier. Son Président est élu à la majorité simple des membres du groupe. Pour en renforcer le rôle, le plan d'action d'octobre 2011 a prévu que le Président exerce cette fonction à temps plein et est basé à Bruxelles.

3.2 Les instances parlementaires : la conférence interparlementaire

Pour renforcer la légitimité démocratique de cette nouvelle gouvernance, le TSCG prévoit la mise en place d'une conférence réunissant des représentants

118. Point 6 de la Résolution du Conseil européen du 13 décembre 1997 sur la coordination des politiques économiques au cours de la troisième phase de l'union économique et monétaire, *J.O.*, C 35 du 2 février 1998, p. 1.

119. Art. 137 TFUE et Protocole n° 14 sur l'Eurogroupe. Voy. le site <http://eurozone.europa.eu/euro-group>.

du Parlement européen et des parlements nationaux des États parties pour débattre de la coordination des politiques budgétaires et socio-économiques ¹²⁰.

4 ÉVALUATION CRITIQUE

Depuis la mise en place de l'Union économique et monétaire par le traité de Maastricht, la gouvernance de cette Union a fortement évolué suite à la crise de la zone euro. Cette gouvernance se base maintenant sur quatre piliers : (1) la surveillance multilatérale et la correction des déséquilibres budgétaires et macroéconomiques entre les États membres, (2) la coordination des politiques socio-économiques nationales, (3) la réglementation et la supervision du secteur bancaire et financier et (4) des instruments de gestion de crise et de solidarité en cas de mise en péril de la stabilité financière de la zone euro. Cet article se concentre sur les deux premiers piliers de la gouvernance économique.

Le pilier budgétaire a été renforcé par la révision des règlements du Pacte de stabilité et de croissance et l'adoption de nouveaux règlements en particulier pour les États de la zone euro et par l'adoption du TSCG. La réforme a précisé les règles en matière de solde public structurel et de rythme de réduction des dettes publiques, a durci les sanctions au niveau européen dont l'automatisme est amélioré par le recours à la majorité qualifiée inversée et a imposé des sanctions automatiques au niveau national. Ce pilier a également été élargi à la surveillance d'autres déséquilibres macroéconomiques internes et externes pouvant porter atteinte à la stabilité de la zone monétaire.

Le pilier économique a également été réformé, mais dans une moindre mesure. La stratégie Europe 2020 remplace la stratégie de Lisbonne en limitant le nombre d'objectifs à atteindre et en assurant une meilleure appropriation par le Conseil européen des réformes nationales à entreprendre. Elle est complétée par les engagements de réformes structurelles pris dans le cadre du Pacte pour l'euro plus de mars 2011 et par les mesures de croissance prises dans le cadre du Pacte pour la croissance et l'emploi de juin 2012.

La réforme de l'Union économique consiste donc à européaniser davantage les politiques socio-économiques nationales et à donner un rôle plus important aux instances exécutives, en particulier la Commission européenne, dans la surveillance et la coordination des politiques nationales. Cette européanisation accrue s'effectue au sein de multiples cercles concentriques entre les États membres au gré des volontés politiques de joindre les différents mécanismes européens de surveillance et de coordination.

Malheureusement, la réforme souffre de faiblesses importantes qui se renforcent mutuellement. La première faiblesse tient au fait que la gouvernance se base plus sur un *encadrement des politiques nationales plutôt qu'un renforcement des politiques européennes*. En d'autres termes, la nouvelle gouvernance vise à encadrer les politiques budgétaires nationales mais elle ne vise pas à, et n'a pas été accompagnée par, une augmentation du budget et des politiques

120. Art. 13 TSCG.

européennes. Cette faiblesse est aggravée par le fait que la *légitimité démocratique* des nouveaux mécanismes d'encadrement peut être contestée car ils privi-
légient les institutions exécutives et affaiblissent le rôle des instances législatives,
tant au niveau européen qu'au niveau national.

La deuxième faiblesse tient au fait que la gouvernance vise à assurer que
les politiques budgétaires nationales *respectent des règles relativement strictes*
et dont le fondement économique n'est pas toujours justifié (comme les règles
relatives au déficit effectif ou à la dette publique) *au lieu d'avoir comme objectif*
principal que ces politiques nationales tiennent compte des externalités qu'elles
entraînent sur les autres États membres, ces externalités pouvant être particuliè-
rement élevées au sein d'une zone monétaire commune.

La troisième faiblesse tient au fait que la réforme s'est principalement fo-
calisée sur la discipline budgétaire, mais a n'a pas suffisamment traité *la coor-
dination et la convergence politiques économiques en faveur de la croissance*,
comme les politiques fiscales, de l'emploi et sociales. En outre, elle a privilégié les
acteurs institutionnels de la filière économique et financière (la formation Ecofin du
Conseil, l'Eurogroupe, le comité économique et financier et le comité de politique
économique) au détriment des autres acteurs venant notamment des filières de
l'emploi ou des affaires sociales (la formation Epsco du Conseil, le comité de
l'emploi, le comité de protection sociale). Cela entraîne inévitablement un désé-
quilibre dans le choix et la mise en œuvre des politiques socio-économiques.

La quatrième faiblesse, qui est la plus évidente, est la multiplication *des ins-
truments qui se chevauchent*. L'ensemble de la gouvernance est devenu difficile-
ment compréhensible pour les autorités européennes et nationales chargées de
la mettre en œuvre, ainsi que pour les citoyens qui doivent la comprendre pour
accepter les réformes socio-économiques d'ampleur qu'elle entraîne.

L'ensemble de ces faiblesses résultent notamment du fait que la réforme
de la gouvernance économique s'est faite par couches successives dans l'ur-
gence sous la pression très forte des marchés financiers et que ces couches
ont été discutées puis décidées principalement au sein du Conseil européen,
institution éminemment intergouvernementale¹²¹, sans contributions ambitieuses
de la Commission européenne et sans tenir compte suffisamment des positions
intéressantes du Parlement européen.

Dès lors, la réforme de la gouvernance économique, même si elle est im-
portante et qu'elle était sans doute la seule possible politiquement à ce stade,
souffre de nombreuses faiblesses, mais plus fondamentalement elle est large-
ment insuffisante et ne tire pas toutes les conséquences d'une union monétaire.
Dès lors, il faudra continuer à la modifier¹²² en reconnaissant, comme le souligne

121. Ainsi, une grande partie du six-pack a été décidée sur base du Rapport du 21 octobre 2010 du
groupe de travail sur la gouvernance économique présidé par le Président du Conseil européen
Van Rompuy et remis au Conseil européen d'octobre 2010.

122. Voy. à cet égard les travaux de la Commission européenne : Communication de la Commis-
sion du 30 novembre 2012, *Projet détaillé pour une Union économique et monétaire véritable*
et approfondie, COM(2012) 777 ; du Conseil européen : Rapport du 7 décembre 2012, *Vers*
une véritable Union économique et monétaire présenté par les quatre Présidents Van Rompuy,
Barroso, Draghi et Juncker au Conseil européen de décembre 2012 et du parlement européen :

de Schoutete (2012, p. 33), que l'Union européenne est en train de passer d'une *gouvernance économique*, basée sur des règles et des processus, vers un *gouvernement économique* avec l'exercice de la discrétion et le contrôle démocratique que cela implique.

Les réformes futures devraient donc remédier aux faiblesses actuelles. Premièrement, la gouvernance devrait se baser davantage sur des politiques européennes plutôt que sur un encadrement, manquant parfois de légitimité, des politiques nationales. Cela passe par un budget européen plus important et/ou la création d'un budget de la zone euro. En outre, la légitimité des nouvelles règles doit être renforcée, notamment en impliquant davantage les instances parlementaires européenne et nationales. Deuxièmement, l'encadrement des politiques nationales devrait être basé sur des règles visant à assurer que le mécanisme décisionnel de ces politiques nationales prend suffisamment en compte l'effet de celles-ci sur l'ensemble des États membres pour en internaliser leurs externalités. Troisièmement, l'équilibre entre les différentes politiques et les acteurs institutionnels, notamment les filières financières et sociales, doit être assuré. Quatrièmement, les multiples procédures doivent encore être simplifiées et rationalisées et les chevauchements limités.

Cela implique aussi de se poser la question du nombre d'États qui doivent participer au « gouvernement économique ». À cet égard, je pense qu'il faut tirer les conséquences des interrelations que la monnaie unique entraîne et donc renforcer la coopération au sein des États membres dont la monnaie est l'euro¹²³. L'Union européenne pourrait alors évoluer en deux cercles différenciés, l'un basé sur le marché intérieur pour tous les États de l'Union européenne et l'autre basé sur l'union économique et monétaire pour les États dont la monnaie est l'euro.

Voilà donc un programme ambitieux. Il n'est peut-être pas faisable politiquement aujourd'hui. Toutefois, le danger est que la fatigue des citoyens à l'égard de la construction européenne – dont la gouvernance économique est actuellement la partie la plus visible – et la montée des nationalismes au sein des États membres rendent toute réforme future encore plus difficile à réaliser.

Résolution 2012/1251 du Parlement européen du 20 novembre 2012 contenant des recommandations à la Commission sur le rapport des présidents du Conseil européen, de la Commission européenne, de la Banque centrale européenne et de l'Eurogroupe « Vers une véritable Union économique et monétaire ». Voy. également les propositions du Think-tank européen Notre Europe (2012).

123. Voy. notamment Piris (2012).

**Tableau des instruments juridiques contraignants en matière
de gouvernance économique européenne¹²⁴**

Titre de l'acte	Objet de l'acte	Champ d'application ¹²⁵			
		17	25	26	28
Surveillance budgétaire					
– Articles 121 et 126 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) – Protocole n°12 sur la procédure concernant les déficits excessifs	<i>Bases juridiques des traités de l'UE en matière de coordination de la politique économique et de la correction des déséquilibres budgétaires et règles budgétaires de base</i>	X ¹²⁶			X
Règlement 1466/97 du Conseil du 7 juillet 1997 relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques, modifié par : – Règlement 1055/2005 du Conseil du 27 juin 2005 ; – Règlement 1175/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 (<i>adopté dans le cadre du six-pack</i>) + Specifications of the Council of 3 September 2012 on the implementation of the Stability and Growth Pact and Guidelines on the format and content of Stability and Convergence Programmes	<i>Règles budgétaires complémentaires et procédure annuelle de surveillance multilatérale (phase préventive du Pacte de stabilité et de croissance)</i>				X
Règlement 1467/97 du Conseil du 7 juillet 1997 visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs, modifié par : – Règlement 1056/2005 du Conseil du 27 juin 2005 ; – Règlement 1177/2011 du Conseil du 16 novembre 2011 (<i>adopté dans le cadre du six-pack</i>)	<i>Procédure en cas de déficit excessif (phase corrective du Pacte de stabilité et de croissance) : Pouvoirs de surveillance de la Commission et du Conseil et possibilité de sanctions</i>				X

124. La liste des instruments juridiques pertinents relatifs à la gouvernance économique européenne sont disponibles et expliqués sur le site de la Direction-Générale des affaires économiques et financières de la Commission européenne : http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/index_en.htm.

125. 17 : les États membres dont la monnaie est l'euro ; 25 : les États membres de l'UE à l'exception du Royaume-Uni et de la République tchèque ; 26 : les États membres de l'UE à l'exception du Royaume-Uni ; 28 : les États membres de l'UE.

126. L'art. 126, §§ 9-11 qui prévoit les sanctions en cas de violation des obligations budgétaires ne s'applique qu'aux États membres dont la monnaie est l'euro.

Règlement 479/2009 du Conseil du 25 mai 2009 relatif à l'application du protocole sur la procédure concernant les déficits excessifs annexé au traité instituant la Communauté européenne, modifié par le Règlement 679/2010 du Conseil du 26 juillet 2010	<i>Contenu et qualité des données statistiques à transmettre par les États membres et possibilité de contrôle par Eurostat</i>				X
Directive 2011/85 du Conseil du 8 novembre 2011 sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres (<i>adoptée dans le cadre du six-pack</i>)	<i>Qualité minimale des institutions et des procédures budgétaires nationales</i>			X ¹²⁷	X
Règlement 1173/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 sur la mise en œuvre efficace de la surveillance budgétaire dans la zone euro (<i>adopté dans le cadre du six-pack</i>)	<i>Sanctions additionnelles pour les États membres dont la monnaie est l'euro</i>	X			
Règlement 473/2013 du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2013 établissant des dispositions communes pour le suivi et l'évaluation des projets de plans budgétaires et pour la correction des déficits excessifs dans les États membres de la zone euro (<i>adopté dans le cadre du two-pack</i>) + Règlement délégué XXX/2013 de la Commission du XXX juillet 2013 complétant le règlement 473/2013. + Specifications of the Council of 9 July 2013 on the implementation of the Two Pack and Guidelines on the format and content of draft budgetary plans, economic partnership programmes and debt issuance reports + Communication de la Commission du 27 juin 2013, Cadre harmonisé pour les projets de plans budgétaires et les rapports d'émission de dette dans la zone euro, COM(2013) 490.	<i>Renforcement du cadre institutionnel national et des pouvoirs de la Commission et du Conseil dans le cadre des phases préventive et corrective du Pacte de stabilité et de croissance pour les États membres dont la monnaie est l'euro</i>	X			
<i>Traité du 2 mars 2012 sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire (TSCG)</i> + <i>Communication de la Commission du 20 juin 2012, Principes communs aux mécanismes nationaux de correction budgétaire, COM(2012) 342</i>	<i>Rappel et renforcement des règles budgétaires de l'UE, ainsi que mécanisme national de correction budgétaire</i>		X		
Surveillance macroéconomique					
Règlement 1176/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 sur la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques (<i>adopté dans le cadre du six-pack</i>)	<i>Procédure de surveillance des déséquilibres macroéconomiques (autres que budgétaires) : Phases préventive et corrective</i>				X
Règlement 1174/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 établissant des mesures d'exécution en vue de remédier aux déséquilibres macroéconomiques excessifs dans la zone euro (<i>adopté dans le cadre du six-pack</i>)	<i>Sanctions pour les États membres dont la monnaie est l'euro</i>	X			

127. Pour les articles 5 à 7 de la directive 2011/85 relatifs aux règles budgétaires chiffrées.

RÉFÉRENCES

- BOGAERT H. et PÈRE T. (2001), « Consolidation of Public Finances in Belgium: An Example of Application of European Norms in a State with a Federal Structure », *Banca d'Italia Research Department Public Finance Workshop*, 769-802.
- CAMDESSUS M., dir. (2010), *Réaliser l'objectif constitutionnel d'équilibre des finances publiques*, Rapport au premier ministre français, Paris, La Documentation française.
- CLERC O. (2012), *La gouvernance économique de l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant.
- Commission européenne (2005), *New and updated budgetary sensitivities for the EU budgetary surveillance*, Information note for the Economic and Policy Committee.
- Commission européenne (2010), *The production function methodology for calculating potential growth rates and output gaps*, European Economy: Economic Papers 420.
- Commission européenne (2012a), *Scoreboard for the Surveillance of Macroeconomic Imbalances*, European Economy: Occasional Papers 92.
- Commission européenne (2012b), *The 2012 Ageing Report Economic and budgetary projections for the 27 EU Member States (2010-2060)*, European Economy 2.
- Commission européenne (2012c), *The Quality of Public Expenditures in the EU*, European Economy: Occasional Paper 125.
- Commission européenne (2012d), *Fiscal Sustainability Report 2012*, European Economy 8.
- Commission européenne (2013a), *Building a Strengthened Fiscal Framework in the European Union : A Guide to the Stability and Growth Pact*, European Economy: Occasional Paper 150.
- Commission européenne (2013b), *Vade mecum on the Stability and Growth Pact*, European Economy: Occasional Paper 151.
- Conseil Supérieur des Finances (2012), *Rapport Annuel du Comité d'Étude sur le Vieillissement*, Octobre.
- Conseil Supérieur des Finances (2013), *Avis relatif à la trajectoire budgétaire en préparation du programme de stabilité 2013-2016*, Mars.
- DE GRAUWE P. (2012), *Economics of Monetary Union*, 9th ed, O.U.P.
- DE SCHOUTHEETE P. (2012), *Conseil européen et méthode communautaire*, Notre Europe Policy Paper 57.
- DEGRYSE C. (2012), *La nouvelle gouvernance économique européenne*, Courrier hebdomadaire du CRISP 2148-2149.
- Deutsche Bundesbank (2011), « The debt brake in Germany – key aspects and implementation », *Monthly Report*, October, 15-39.
- LOUIS J.-V. (2009), *L'union européenne et sa monnaie*, Commentaire Mégret, 3^e éd., Bruxelles, Editions de l'Université Libre de Bruxelles.
- Notre Europe (2012), *Completing the Euro: A roadmap towards fiscal union in Europe*.
- PIRIS J. C. (2012), *The Future of Europe : Towards a Two-speed EU ?*, Cambridge University Press.

- POCHET P. (2010), What went wrong with Europe 2020?, ETUI Policy Brief 2/2010.
- SAINTRAIN M., FROGNEUX V. et LECUIVRE E. (2011), « Règle d'équilibre budgétaire, mécanisme de correction automatique, pacte de stabilité interne : Dispositifs pour des finances publiques maîtrisées ? », Rapport, Bureau fédéral du Plan.
- UK House of Commons, European Scrutiny Committee (2012), *Treaty on Stability, Coordination and Governance: impact on the Eurozone and the rule of law*, 62nd Report of Session 2010-12.